

**UNIVERSIDADE DE LISBOA**  
**INSTITUTO DE GEOGRAFIA E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO**



**UNIVERSIDADE  
DE LISBOA**

*Definição dos objectivos de desenvolvimento estratégico no contexto  
da revisão de um Plano Director Municipal.  
Caso Alfândega da Fé*

**Cidália Gonçalves**

**Mestrado em Gestão do Território e Urbanismo**

**2010**



**UNIVERSIDADE DE LISBOA**  
**INSTITUTO DE GEOGRAFIA E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO**



**UNIVERSIDADE  
DE LISBOA**

*Definição dos objectivos de desenvolvimento estratégico no contexto  
da revisão de um Plano Director Municipal.*

*Caso Alfândega da Fé*

**Cidália Gonçalves**

**Relatório de Estágio para a obtenção do Grau de Mestre em Gestão do Território e  
Urbanismo**

**Orientado por Professor Doutor Mário Vale  
Co-orientado por Doutora Marta Oliveira**

**Instituição de estágio**  
**GeoAtributo - Consultadoria e Informação para o Planeamento  
e Ordenamento do Território, Lda.**

**2010**



## RESUMO

Este relatório apresenta uma análise aprofundada sobre a importância dos instrumentos de gestão territorial, no caso de estudo, o Plano Director Municipal (PDM). Pretende reflectir sobre os propósitos e questões inerentes ao ordenamento e planeamento do território, através de uma descrição dos instrumentos de gestão territorial, especificamente no caso de estudo do concelho de Alfândega da Fé (AF) em que este se encontra inserido.

De forma a poder aprofundar e desenvolver capacidades na minha área de formação, foi fundamental a realização do estágio curricular, cujo objectivo foi garantir o desempenho de funções de carácter profissional relevantes e que envolvam a aplicação prática de conhecimentos teóricos e práticos adquiridos na parte curricular do Mestrado. Assim, neste relatório, é igualmente descrito o estágio realizado bem como as tarefas desenvolvidas na empresa GeoAtributo, Lda.

O estágio teve início a 14 de Setembro e foi concluído a 23 de Dezembro de 2009, e a actividade principal prendeu-se com a participação na elaboração dos estudos de diagnóstico e caracterização, com a definição do quadro de referência actual para o concelho em estudo e na definição dos objectivos de desenvolvimento estratégico a adoptar no contexto de revisão do PDM do concelho de AF. O estágio representou uma experiência bastante enriquecedora, tanto a nível profissional como pessoal, possibilitando a criação de bases para a vida profissional que agora começa.

A importância do estudo do presente tema prende-se pela demonstração de como referem os autores Francisco Mafra e J. Amado da Silva (2004, pp. 5-6), *o ordenamento do território, a organização espacial das sociedades humanas e das suas actividades, a todos os níveis ou patamares, é um pressuposto essencial para o desenvolvimento. E daqui decorre, naturalmente, a necessidade e a importância das políticas territoriais que dão corpo ao planeamento e gestão do território. O planeamento e a gestão do território é indispensável para que os espaços territoriais municipais se possam qualificar como locais de interesse para o investimento, condição necessária do desenvolvimento. O Planeamento e a Gestão do Território são políticas de natureza pluridisciplinar e ganham muito com a abordagem em termos de sistema. As intervenções sobre o território, têm envolvido a forma de planos ou programas de acção, entendidos como formas ou modelos dinâmicos e sistemáticos de enquadramento de acções ou políticas, neste caso de políticas territoriais.*

O Plano Director Municipal é um instrumento de gestão do território que visa, fundamentalmente, regular o uso e a ocupação do solo, de âmbito concelhio. Não sendo um plano de desenvolvimento económico e social, procura, no entanto, traduzir espacialmente

uma opção desse desenvolvimento, favorecendo ou condicionando a utilização do território pelos diversos sectores de actividades, defendendo e valorizando os recursos naturais e humanos, dentro de uma perspectiva de desenvolvimento integrado e sustentável<sup>1</sup>.

Este relatório pretende um desenvolvimento mais aprofundado da temática em estudo, em que é dada especial importância ao Plano Director Municipal do concelho de AF e ao Ordenamento e Planeamento Territorial local. Encontra-se dividido em 5 capítulos. O primeiro capítulo, parte da discussão da temática do ordenamento e planeamento do território: instrumentos de gestão territorial; no segundo capítulo é explicado o processo e procedimento do PDM; já no terceiro capítulo é apresentado e descrito o diagnóstico do território em análise; o quarto capítulo tem como especial enfoque às apostas e objectivos estratégicos; o quinto e último capítulo aponta as contribuições dos conhecimentos adquiridos para as tarefas desenvolvidas.

**Palavras-chave:** Ordenamento do território, planeamento, Plano Director Municipal, estratégias e desenvolvimento.

## ABSTRACT

This report includes a profound analysis of the importance of the territorial management tool in this case study, the Plano Director Municipal (PDM). Additionally, this report revises the purposes and issues related to spatial planning, through the detailed description of the territorial management tools, specifically at the Alfândega da Fé county.

In order to deepen and develop more skills within my realm of education, the completion of the curricular internship was essential. Its objective was to ensure the performance of relevant professional functions, that included the practical application of theoretical and practical knowledge, acquired during the curricular phase of the Master's degree. Therefore, this report also describes my complete internship as well as the tasks developed at the company GeoAtributo, Lda.

The internship began on September 14 and was concluded on December 23, 2009. The main activity was participating in the elaboration of the diagnostic and characterization studies, defining the current reference board for the indicated county and establishing the strategic development objectives to adopt in the revision of AF county's PDM. The internship

---

<sup>1</sup> CMAF (2008), “Relatório da Avaliação Ambiental Estratégica da Revisão do Plano Director Municipal de Alfândega da Fé e Relatório de Factores Críticos para a Decisão Revisão do PDM de Alfândega da Fé (PDM.AF)”, Setembro de 2008.

represented a very enriching experience, not only at the professional level but also personally, boosting the basis for the foundations of my professional life, now beginning.

The importance of studying this theme is based on the demonstration pointed out by the authors Francisco Mafra and J. Amado da Silva (2004, pp. 5-6), which indicates that *territorial planning and spatial organization of human societies and their activities, at all levels or stages, is a key prerequisite for development. In addition, it naturally follows the necessity and relevance of territorial politics that support territorial planning and management. Spatial planning and management is indispensable for investment, which is a necessary condition for development. Land Planning & Management are politics with multidisciplinary nature that could achieve much more by using a systems approach. That is, the land interventions are done in terms of action plans or programs, understood as dynamic and systematic models of political or actions framework, in this case, regarding territorial politics.*

The Plano Director Municipal is a spatial management instrument that fundamentally seeks to regulate the use and occupancy of the land, within the county. It's not a socio-economic development plan, but the PDM seeks, nonetheless, to translate in terms of territory, a valid ground for development, by favoring or conditioning the utilization of the land by the various sectors of activity, by defending and valuing the human and natural resources, within a perspective of integrated and sustainable development<sup>2</sup>.

This report aims for a deeper development of this theme, with special relevance given to the Plano Director Municipal of AF's municipality and to the local Territorial Organization and Planning. It's divided in 5 chapters. The first chapter, part of the discussion of the theme of territorial organization and planning: tools of territorial management. In the second chapter is explained PDM's process and procedure. In the third chapter, the analyzed territorial diagnosis is presented and thoroughly described. The fourth chapter focuses on the strategic bets and objectives. The fifth and last chapter points out to the contributions of the acquired knowledge to the developed tasks.

**Key words:** Land use, territorial organization, planning, Plano Director Municipal, strategies and development.

---

<sup>2</sup> CMAF (2008), "Relatório da Avaliação Ambiental Estratégica da Revisão do Plano Director Municipal de Alfândega da Fé e Relatório de Factores Críticos para a Decisão Revisão do PDM de Alfândega da Fé (PDM.AF)", Setembro de 2008.

## **AGRADECIMENTOS**

Este trabalho não seria possível sem o auxílio de outras pessoas que directa ou indirectamente contribuíram para a elaboração deste relatório. Por esta razão não poderia deixar de agradecer a todos os que me ajudaram durante o período de estágio e aquando da realização deste relatório.

Em primeiro lugar, quero agradecer ao Instituto de Geografia e Ordenamento do Território, sediado na Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, por proporcionar aos seus alunos do Mestrado em Gestão do Território e Urbanismo um primeiro contacto com o mundo profissional e uma crescente formação específica dos geógrafos, os quais nas ultimas décadas têm vindo a ser chamados a desempenhar um papel cada vez mais activo e importante na sociedade. E igualmente por oferecer aos alunos uma formação com padrões de qualidade semelhantes aos de outras instituições universitárias de referencia no espaço europeu.

Em segundo lugar, gostaria de agradecer ao meu orientador da Faculdade de Letras, o Professor Doutor Mário Vale e ao Professor Doutor José Manuel Simões, coordenador do Mestrado de Gestão do Território e Urbanismo, por todo o apoio, ajuda, orientação e disponibilidade dispendida.

Em terceiro lugar, quero agradecer à empresa GeoAtributo, Lda. pela oportunidade que me proporcionaram, por toda a ajuda e cooperação que me deram durante os três meses de estágio. Um agradecimento especial à minha orientadora da empresa, Dra. Marta Oliveira pela sua disponibilidade, e por todos os conhecimentos que me transmitiu durante o estágio, assim como todas as outras pessoas que integram a GeoAtributo, Lda. E igualmente muito importante o contributo do Arqt.º Rui Gonçalves por toda as informações que me forneceu e a sua agilidade de resposta sempre que lhe era solicitado, assim como ao Eng.º Luís Amorim, também pelo seu contributo e disponibilidade em fornecer informações ao longo do relatório de estágio, e na sua rápida prontidão na realização da respectiva entrevista.

Não poderia deixar de agradecer igualmente à minha família mais próxima e ao meu namorado Pedro, por todo o apoio e motivação que me deram durante a minha vida académica e em especial durante o período de estágio e na elaboração do relatório.

Por fim, um grande obrigado a todos os meus colegas e amigos, mas um agradecimento especial à Paula Cunha, Paula Santos, Vânia Costa, Mário Almeida, Susana Gavado, Cláudia Cardoso, David Calvo, Hugo Matado, Rui Xavier, Marina Silva, Paulo Guimarães, Daniela Martins e Nuno Meneses, pela cooperação prestada em algumas questões inerentes do relatório, assim como toda a força, preocupação, compreensão e motivação que sempre me deram ao longo da redacção do mesmo.



# ÍNDICE

Resumo .....	i
Agradecimentos .....	iv
Índice .....	v
Lista de figuras e quadros.....	vii
Lista de acrónimos.....	ix
Introdução.....	1
Fontes de informação.....	4

## DESENVOLVIMENTO DA TEMÁTICA

1. Discussão do ordenamento e planeamento do território: instrumentos de gestão territorial.....	6
1.1. Ordenamento e Planeamento: os conceitos – base .....	6
1.2. Caracterização geral do sistema de gestão territorial em Portugal.....	13
1.3. Evolução dos PDM's de 1. <sup>a</sup> geração para 2. <sup>a</sup> geração.....	16
1.3.1. PDM's de 1. <sup>a</sup> Geração.....	18
1.3.2. PDM's de 2. <sup>a</sup> Geração.....	21
1.4. O novo papel do PDM na dinamização concelhia.....	29
1.5. Enquadramento legal dos Planos Directores Municipais.....	34
2. Processo do PDM de Alfândega da Fé.....	37
2.1. PDM de Alfândega da Fé em vigor .....	37
2.2. Processo de revisão do PDM de Alfândega da Fé.....	38
2.3. Fases do processo de revisão do PDM .....	43
2.4. Acompanhamento e estrutura orgânica da equipa de elaboração do PDM.....	46
3. Diagnóstico do território em análise.....	50
3.1. Enquadramento geográfico e evolução demográfica da área de estudo.....	50
3.2. Caracterização geral das actividades económicas e emprego.....	53
3.2.1 Caracterização geral do emprego.....	56
a) Procura de emprego.....	56
b) Estrutura do emprego no concelho.....	60
3.3. Caracterização da dinâmica urbana.....	62
3.3.1. Áreas urbanas.....	62
3.3.2. Análise comparativa da evolução do edificado.....	63
a) Expansão do parque habitacional.....	63
b) Evolução do número de edifícios.....	66
3.3.3. Rede urbana/ Perímetros urbanos.....	67
a) Evolução das licenças de construção emitidas.....	67
b) Evolução do número de licenciamentos.....	68

3.4. Classificação do solo.....	69
a) Solo classificado como urbano.....	70
b) Aglomerados populacionais.....	75
3.4.1. Perímetros urbanos e áreas efectivamente consolidadas.....	76
3.4.2. Relação entre a população residente e a área consolidada.....	77
3.5. Síntese do concelho de Alfândega da Fé.....	78
3.6. Análise SWOT.....	83
3.6.1. Caracterização das actividades económicas e emprego - Análise SWOT.....	84
3.6.2. Caracterização da dinâmica urbana - Análise SWOT.....	85
4. Apostas e Objectivos estratégicos.....	86
4.1. Processo de Planeamento Local .....	86
4.1.1. Modelo de planeamento territorial.....	87
4.1.2. A visão político-estratégica .....	89
4.2. Análise de coerência.....	92
4.2.1. Objectivos Estratégicos: actividades económicas e do emprego.....	96
4.2.2. Objectivos Estratégicos: dinâmica urbana.....	98
5. Grandes problemas do PDM e da gestão municipal.....	100
Conclusão.....	103
Pós – Fácio .....	109
Bibliografia .....	111
ANEXOS.....	a
Anexo A: Guia de tarefas desenvolvidas na GeoAtributo, Lda.....	b
Anexo B: Nota explicativa sobre a tramitação da elaboração/revisão do Plano Director Municipal – DGOTDU 2007.....	d
Anexo C: Diagrama de Procedimentos – Plano Director Municipal.....	i
Anexo D: Entrevista ao Chefe de Divisão de Urbanismo e Coordenador técnico da Câmara Municipal de Alfândega da Fé no processo de PDM - Arqt.º Rui Gonçalves.....	l
Anexo E: Entrevista ao presidente Comissão de Acompanhamento da Revisão do PDM de Alfândega da Fé – Eng.º Luís Amorim - CCDR-N.....	m
Anexo F: Entrevista à sócia/gerente da empresa GeoAtributo, Lda. e coordenadora da equipa técnica no processo de PDM de Alfândega da Fé - Dr.ª Marta Oliveira.....	n
Anexo G: Membros da Comissão de Acompanhamento (CA) do Processo de Revisão do PDM de Alfândega da Fé.....	o

## LISTA DE FIGURAS E QUADROS

Figura 1 – Quadro conceptual dos PDM's (Articulação; Território; Plano; Gestão).....	19
Figura 2 – Faseamento dos trabalhos no processo de revisão do PDM de AF.....	44
Figura 3 – Estrutura da Câmara Municipal de AF que gere o processo de revisão de PDM.....	48
Figura 4 – Enquadramento geográfico e administrativo do concelho e respectivas freguesias de Alfândega de Fé.....	51
Figura 5 - Evolução da população residente no concelho da Alfândega da Fé, entre 1950 e 2007.	52
Figura 6 - População residente (2001) e variação relativa da população residente (1991-2001), no concelho da Alfândega da Fé, por freguesia.....	52
Figura 7 – População empregada segundo o sector de actividade económica para o concelho de Alfândega Fé entre 1991-2001 e População empregada por local de residência em 2001.....	54
Figura 8 – Procura e oferta de emprego segundo o CEMC (situação no fim do mês).....	58
Figura 9 – Desemprego registado nos concelhos do CEMC segundo o Grupo Etário (situação no fim do mês).....	59
Figura 10 – Desemprego Registado em Alfândega da Fé segundo os Níveis de Escolaridade (situação no fim do mês).....	59
Figura 11 – População residente com actividade económica (empregada e desempregada), segundo a faixa etária em Alfândega da Fé para 2001.....	60
Figura 12 – População desempregada segundo a última profissão por ramos de actividade económica no concelho de Alfândega da Fé em 2001.....	61
Figura 13 – Tipologia das áreas urbanas no concelho de Alfândega da Fé, em 1991.....	63
Figura 14 – Taxa de variação do Parque Habitacional para a NUT III entre 1991- 2001.....	64
Figura 15 – Estimativas do Parque Habitacional por município 2002 – 2007.....	65
Figura 16 – Variação do parque habitacional no concelho de Alfândega da Fé (1991/ 2001).....	65
Figura 17 – Evolução do número de edifícios: enquadramento nacional e regional.....	65
Figura 18 – Número de edifícios e sua variação relativa no concelho de Alfândega da Fé (1991/ 2001).....	67
Figura19 – Número de licenciamentos atribuídos pela CMAF, entre 1994 e 2008.....	69
Figura 20 – Solo urbano no concelho de Alfândega da Fé.....	72
Figura 21 – Edificado na sede de concelho.....	73
Figura 22 – Aglomerados populacionais no concelho de Alfândega da Fé.....	75
Figura 23 – Extracto do PDM (ordenamento) da sede de concelho - 1994.....	81
Figura 24 – Planta de situação existente da sede do concelho – Junho 2010.....	82

## o Quadros:

Quadro 1 – Empresas segundo o Volume de vendas nas sociedades Segundo a classificação das actividades económicas para o concelho de Alfândega da Fé em 2002.....	55
Quadro 2 a) – Número de Bibliotecas, Museus e Estabelecimentos de ensino para os concelhos fronteiriços de Alfândega da Fé em 2002.....	56
Quadro 2 b) – Número de Hospitais, Centros de Saúde, Farmácias, Bancos e seguradoras, e Estabelecimentos hoteleiros para os concelhos fronteiriços de Alfândega da Fé em 2002.....	56
Quadro 3 – Desemprego segundo tempo de inscrição e grupo Etário (CEMC).....	57
Quadro 4 – Licenças concedidas pelas Câmaras Municipais para construção – total de edifícios (1999 a 2002).....	67
Quadro 5 – Licenças concedidas pelas câmaras municipais para construção por concelho, segundo o tipo de obra (2001 e 2002).....	68
Quadro 6 – Qualificação do solo urbano no concelho de Alfândega da Fé.....	71
Quadro 7 – Construções existentes e preexistentes.....	74
Quadro 8 – Novas construções em solo rural e solo urbano , entre 1994 e 2005.....	74
Quadro 9 – Espaços urbanos e urbanizáveis consolidados na sede de concelho.....	76
Quadro 10 – Solo urbano consolidado em 2005.....	77

## LISTA DE ACRÓNIMOS

AF	Alfândega da Fé
AMU	Área Mediamente Urbana
APR	Área Predominantemente Rural
APU	Área Predominantemente Urbana
CA	Comissão de acompanhamento
CAE	Classificação Portuguesa de Actividades Económicas
CCDRN	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte
CEMC	Centro de Emprego de Macedo de Cavaleiros
CMAF	Câmara Municipal de Alfândega da Fé
DGOTDU	Direcção-Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano
DL	Decreto-Lei
DRAPN	Direcção Regional de Agricultura e Pescas do Norte
EDEAF	Empresa Municipal de Desenvolvimento de Alfândega da Fé
ENDS	Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável
FEADER	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional
IGT	Instrumentos de Gestão Territorial
INE	Instituto Nacional de Estatística
NUT	Nomenclatura de Unidade Territorial
OT	Ordenamento do Território
PANCD	Programa de Acção Nacional de Combate à Desertificação
PAC	Política Agrícola Comum
PDM	Plano Director Municipal
PENDR	Plano Estratégico Nacional para o Desenvolvimento Rural
PEOT	Planos Especiais de Ordenamento do Território
PIMOT	Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território
PMOT	Planos Municipais de Ordenamento do Território
PNPOT	Programa Nacional da Política do Ordenamento do Território
PORN	Programa Operacional da Região Norte
PP	Planos de Pormenor
PU	Planos de Urbanização
PROT-N	Plano Regional de Ordenamento do Território do Norte
RAN	Reserva Agrícola Nacional
REN	Reserva Ecológica Nacional
REOT-M	Relatório de Estado do Ordenamento do Território Municipal
RJIGT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
SIG	Sistemas de Informação Geográfica
UOPG	Unidades Operativas de Planeamento e Gestão
TI	Tecnologias de Informação

# INTRODUÇÃO

Este relatório surge no âmbito do estágio curricular que integra o Mestrado em Gestão do Território e Urbanismo no Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa. Propõe-se como objectivo, apresentar de forma sumária a empresa de acolhimento, as tarefas desenvolvidas durante o período de estágio, assim como analisar aprofundadamente o tema “Definição dos objectivos de desenvolvimento estratégico no contexto da revisão de um Plano Director Municipal. Caso Alfândega da Fé”.

O estágio teve início no dia 14 de Setembro de 2009 na GeoAtributo, Lda. tendo sido concluído a 23 de Dezembro de 2009 e enquadra-se nas áreas do planeamento e ordenamento do território (ver anexo A). A GeoAtributo, Lda. é uma empresa jovem que se afirma no mercado como parceira de importantes entidades públicas e privadas ligadas ao Planeamento e Ordenamento do Território. A GeoAtributo, Lda. foi criada em Abril de 2003<sup>3</sup> com o objectivo de apoiar as entidades públicas e privadas com acção no ordenamento do território e desenvolvimento regional. A aposta nas TI (Tecnologias de Informação), designadamente nos SIG (Sistemas de Informação Geográfica), e num quadro técnico multidisciplinar e profissional, são as principais garantias de qualidade que apresentam aos clientes e que tem permitido actuar em diversos projectos de natureza local e/ou regional.

No presente relatório pretende-se um desenvolvimento mais aprofundado da temática em estudo, em que será dada especial importância ao Plano Director Municipal do concelho de AF e ao Ordenamento e Planeamento Territorial local.

O primeiro capítulo, parte da discussão das temáticas: ordenamento e planeamento do território - instrumentos de gestão territorial, no qual se dará especial destaque à definição do conceito de ordenamento e planeamento do território. Será desenvolvida a relação do Plano Director Municipal com outros instrumentos de gestão territorial (IGT) enquadrado no âmbito nacional, regional e municipal, com base no RJIGT (Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial). Pretende-se, assim, apresentar um enquadramento legal do PDM com base na legislação vigente, assim os propósitos e objectivos fulcrais. Neste capítulo será dado especial destaque à evolução dos PDM de 1ª geração para a 2ª geração, de forma a perceber as mudanças introduzidas com a nova legislação na revisão do PDM no caso do concelho em estudo, assim como entender a nova estratégia para o planeamento.

No segundo capítulo, denominado como processo e procedimento do PDM, foi feito um enquadramento nos seguintes pontos: descrição dos procedimentos da elaboração do PDM e

---

<sup>3</sup> O capital social inicialmente, era de 5 mil euros, actualmente detém 52 mil euros. Pertence à divisão “Actividades de consultoria, científicas, técnicas e similares” do CAE.

sua tramitação. Foi também realizada uma descrição dos objectivos do anterior PDM ainda em vigor no concelho, e os objectivos para a revisão do PDM. Para além das anteriores, é importante compreender como funciona a estrutura da Câmara que gere o PDM assim como apontar as fases que fazem parte do processo de revisão de PDM, para assim perceber em qual se deu a minha participação no decorrer do estágio curricular. Pretende-se também perceber a importância e funcionamento da Comissão de Acompanhamento da revisão do PDM, assim como compreender como tem sido feita a mediação de interesses públicos sectoriais e interesses dos promotores privados. E por fim, é importante dar especial destaque ao nível de participação dos agentes envolventes no processo de revisão do PDM e a articulação entre a equipa técnica da revisão do PDM de AF e os diversos serviços municipais com competências no ordenamento do território.

Já no terceiro capítulo foi abordado o diagnóstico do território em análise. Numa primeira fase, foi realizado um enquadramento geográfico da área em estudo. Para além disso, dei o meu contributo para a realização das para a realização dos capítulos subordinados aos temas “actividades económicas” e “dinâmicas urbanas” onde foi feita uma caracterização com base na avaliação da eficácia do instrumento e perímetros urbanos e áreas efectivamente consolidadas. A importância desta análise reside no facto de permitir ler a dinâmica do solo classificado como urbano e o seu comportamento nos últimos anos, em particular desde que vigoram as regras impostas pelo actual Plano Director Municipal. Desta análise resulta a dinâmica efectiva no concelho, o que permite, mesmo ainda antes de terminado o diagnóstico ou mesmo feito qualquer trabalho de campo, perceber quais as áreas onde houve crescimento da área urbana, ou, pelo contrário, quais as que em que as dinâmicas urbanas não existiram. Finalmente foi feita uma análise SWOT às temáticas atrás enunciadas, também realizada no âmbito do estágio, em que foram enumerados os principais realidades que fazem parte do concelho, no qual pretende ser o ponto de partida para a consequente elaboração do quadro de ordenamento. A análise SOWT pretende ser o ponto de partida para a elaboração do quadro de ordenamento.

No quarto capítulo teve especial enfoque as apostas e objectivos estratégicos. Após a apresentação dos estudos de caracterização e análise SWOT o passo seguinte prende-se o estabelecimento de estratégias para minimizar e atenuar os aspectos negativos.

Posteriormente foi realizada uma análise de coerência entre a caracterização e análise de diagnóstico, assim como das estratégias definidas tendo sempre em atenção os instrumentos de gestão territorial com os quais o PDM tem de estar conforme. Com isto pretende-se perceber se estão articuladas, de forma a perceber se estão articuladas com as matrizes de coerência dos instrumentos de gestão territorial de nível superior (PNPOT, PROT e PROT-

N); e dar especial referencia às estratégias formuladas pelo município para o PDM de 2ª geração. A análise crítica recaiu também sobre o papel do PDM no desenvolvimento local, tal como sobre o modelo territorial proposto e definido na revisão do PDM com base nos documentos elaborados pelo município de AF (Relatório de Alteração do PDM de AF, Relatório de Factores Críticos para a Decisão que integra o processo ainda em curso da AAE - Avaliação Ambiental Estratégica do plano) e Relatório de Avaliação da Execução do PDM e Caracterização da Evolução das Condições Económicas, Sociais, Culturais e Ambientais). Foi também abordado o processo de planeamento local e foi exposto como o planeamento do desenvolvimento local se articula com as relações da economia do território. Para além de todas as considerações e análises feitas, foi importante a análise transversal ao processo de revisão em si, ou seja, a identificação das principais dificuldades decorrentes da elaboração de um projecto desta envergadura. Para este entendimento contribuíram também as entrevistas efectuadas aos principais actores na revisão do PDM.

O quinto e último capítulo foi apresentado as contribuições dos conhecimentos adquiridos para as tarefas desenvolvidas em que se pretende apontar a importância do estágio e as dificuldades encontradas.

De referir, que o relatório encontra-se assim dividido da forma acima apresentada, devido ao facto de ser cada vez mais importante o ordenamento do território apresentar uma visão estratégica, no qual é importante que muitas cidades de hoje realizem os chamados planos estratégicos os quais deveriam ter sido feitos antes ou com os PDM's. E assim, *“há que levar à prática uma politica de ordenamento territorial consequente, a qual terá de ser informada por uma visão estratégica e por um modelo de sustentação económica e social, bem como por intervenções ao nível das políticas de solo e fiscais bem diferentes daqueles que têm estado ao alcance ou têm sido prosseguidas pelos diversos protagonistas do desenvolvimento regional e local”* (Simões, 1996: 149). Apesar desta afirmação ser uma realidade estão já no prelo (o que começa agora com os vários PROT's que estão a publicados) normas e orientações cujo objectivo é este: políticas fiscais que vinculem o particular.

No término do trabalho, serão expostas as principais conclusões, bem como serão apresentados a bibliografia utilizada e os anexos relevantes para a compreensão deste trabalho.



## **FONTES DE INFORMAÇÃO**

No decorrer do estágio na GeoAtributo, Lda. a metodologia utilizada baseou-se na utilização da informação estatística disponível no site do INE (Instituto Nacional de Estatística), do IEFP (Instituto de Emprego e Formação Profissional) e da Câmara Municipal de Alfândega da Fé para proceder à realização de gráficos e tabelas de forma a obter um retrato da realidade do concelho de Alfândega da Fé para as caracterizações definidas no âmbito do estágio. Para o mesmo, também foram utilizados os documentos legais (Decreto-Lei n.º 182/93, de 14 de Maio no qual apresenta a Classificação Portuguesa de Actividades Económicas; o Decreto-Lei n.º 46/2009 de 20 de Fevereiro no qual procede à sexta alteração ao Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, que estabelece o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial; e a 158ª Deliberação do Conselho Superior de Estatística no qual consta a tipologia de áreas urbanas).

Este projecto de investigação teve como primeiro instrumento de trabalho a recolha de informação documental tendo em vista um maior aprofundamento do tema em estudo, saber o pensamento dos principais mentores sobre o tema, o que já se tinha realizado e investigado sobre a temática em estudo. Para proceder à recolha de dados optou-se por uma variedade de instrumentos e estratégias: recorreu-se inicialmente à utilização de fontes primárias, pesquisas bibliográficas, consulta de estudos e/ou documentos realizados pela Câmara Municipal de AF, tais como a Carta Educativa, Relatório de Alteração do PDM de AF, Relatório de Factores Críticos para a Decisão e Relatório de Avaliação da Execução do PDM e Caracterização da Evolução das Condições Económicas, Sociais, Culturais e Ambientais; recolha de elementos do diagnóstico de forma a relacionar com o novo âmbito do PDM; e mais especificamente a realização de inquérito sob a forma de entrevistas aos actores e agentes envolvidos no processo da elaboração da revisão do PDM do concelho de AF, sendo eles, o Arqt.º Rui Martins Gonçalves<sup>4</sup>, Eng.º Luís Amorim<sup>5</sup> e à Dr.ª Marta Oliveira<sup>6</sup>.

Em relação ao Arqt.º Rui Martins Gonçalves, sendo o Chefe de Divisão Urbanismo e Coordenador Técnico da Câmara Municipal de AF e do processo de revisão do PDM, o objectivo que se pretendeu com a realização da sua entrevista, foi o de perceber qual o nível de participação dos agentes envolvidos no processo de revisão do PDM do concelho de AF e como os mesmos interagem no processo, assim como a sua visão para um eficaz ordenamento e planeamento do território (contexto de segunda geração de PDM), a sua avaliação sobre as

---

<sup>4</sup> Técnico da Câmara Municipal de Alfândega da Fé responsável pelo desenvolvimento e acompanhamento interno dos trabalhos de revisão do PDM.

<sup>5</sup> Presidente da Comissão de Acompanhamento da revisão do PDM, representante da CCDR.

<sup>6</sup> Co-coordenadora e responsável pela equipa técnica da GeoAtributo, Lda. que apoia o município na elaboração da revisão do plano.

mudanças introduzidas com a revisão e sobre a possibilidade de uma nova estratégia para o ordenamento do território.

Entrevistou-se igualmente, o Eng.º Luís Amorim, presidente da Comissão de Acompanhamento da revisão do PDM de AF e representante da CCDR-N. O principal intuito foi investigar, todo o seu envolvimento e coordenação das mediações entre as várias entidades públicas intervenientes no processo de revisão do PDM, e de que forma são salvaguardados os interesses das mesmas.

A entrevista realizada à Dr.<sup>a</sup> Marta Oliveira sócia-gerente da empresa GeoAtributo, Lda. teve como objectivo, compreender a sua visão como coordenadora da equipa técnica que redige o processo da revisão do PDM de AF contrapondo às restantes opiniões e respostas das anteriores entrevistas.

## DESENVOLVIMENTO DA TEMÁTICA

O presente relatório encontra-se dividido em 5 grandes capítulos em que se ambiciona um aprofundamento detalhado do tema “*Definição dos objectivos de desenvolvimento estratégico no contexto da revisão de um Plano Director Municipal*”, através de uma discussão do sistema de gestão territorial existente em Portugal, uma descrição dos instrumentos de gestão territorial e em quais o concelho de Alfândega da Fé se encontra inserido. A importância do instrumento de gestão territorial, no caso de estudo o Plano Director Municipal (PDM), como se encontra definido o planeamento territorial local do concelho e as principais discussões levantadas com a problemática.

### **1. Discussão da temática do ordenamento e planeamento do território - instrumentos de gestão territorial**

#### **1.1. Ordenamento e Planeamento: os conceitos-base**

Neste subcapítulo foi dado especial destaque à definição dos conceitos de ordenamento e planeamento do território. É igualmente relevante, compreender a diferença entre estes dois conceitos, por forma a que não se restrinja o âmbito do primeiro.

Para compreender a importância do instrumento de gestão territorial que é o Plano Director Municipal (PDM), importa, reflectir sobre os pressupostos e questões essenciais ao ordenamento e planeamento do território.

Apesar de actuarem a escalas de análise diferentes, ambos – ordenamento e planeamento – pressupõem a organização e a gestão do espaço territorial. É importante que se compreenda a diferença entre estes dois conceitos, por forma a que não se delimite o âmbito do primeiro. Assim, o ordenamento é o “resultado da implementação espacial coordenada das políticas económica, social, cultural e ecológica da sociedade” (DGOTDU; 2000, p. 122), com a finalidade de alcançar um desenvolvimento equilibrado das regiões, através da organização do espaço físico pensada à escala da região. As acções que daqui decorrem serão concretizadas pelo planeamento do território.

O **ordenamento do território (OT)** consiste, essencialmente, “na identificação de unidades territoriais e fundamentação das opções para a arrumação das classes de uso do solo”. Restritamente, será um “*processo integrado e racional* de organização do espaço

biofísico, de acordo com as vocações e capacidades e que, com base em conhecimento técnicos e científicos identifica as invariantes do território, com vista “à demarcação de espaços e fixação de classes de uso do solo”, tendo em vista o uso e a transformação do território, numa perspectiva dinâmica e adaptativa em função da evolução das necessidades das populações e suas actividades (Lobo et al. 1990: 213), ou seja trata-se de um processo para a definição do uso do solo urbano e rural baseado na análise aos vários interesses económicos, sociais e culturais atendendo à sua articulação entre si. Nesta perspectiva, *ordenar o território significa atribuir usos específicos e diferenciados às diferentes ‘parcelas’ em que se desagregou o território objecto do processo de ordenamento, sendo estes usos impostos pelas actividades desenvolvidas pela sociedade: uso residencial, uso industrial, solo para infra-estruturas, para equipamentos, etc. O ordenamento do território deve prosseguir fins e objectivos gerais como, por exemplo, promover o desenvolvimento económico, melhorar a qualidade de vida das populações, proteger o ambiente, etc.* (ANMP; 2003, p.4).

O Ordenamento do Território resulta de trabalho interdisciplinar de estudo e planeamento do território, que procura proporcionar uma utilização óptima do espaço físico, de acordo com as mais diversas necessidades da comunidade humana: económicas, sociais, culturais, ecológicas, etc. É, com efeito, uma importante dimensão do Desenvolvimento Sustentável na medida em que a utilização racional do espaço possibilita uma gestão responsável de recursos.

*“O ordenamento do território não começou por ser uma acção planeada, mas foi surgindo como resultado das necessidades das populações e dos territórios. Assim, o ordenamento do território nasceu de uma dinâmica não planeada e é o resultado da actuação de vários factores externos influentes neste processo. O ordenamento do território consiste portanto numa “forma voluntária de valorizar um espaço, tendo em consideração as relações internas e externas que ele mantém”, constituindo uma resposta específica “a motivações diversas”* (Baud, Bourgeat e Bras; 1999, p.263).

Esta perspectiva pode ser analisada num outro panorama, que consequentemente a poderá no entanto contestar, pois o âmbito e o objectivo do ordenamento do território podem ser mais abrangentes, ou seja, deter a função de organizar razoavelmente quer as estruturas económicas e sociais, quer os equipamentos de forma a distribuí-los no território com o objectivo de permitirem um desenvolvimento coerente do país e também uma orientação para os investimentos, as actividades e as próprias populações.

Segundo o Dicionário de Geografia (Baud, Bourgeat e Bras; 1999, p.262), o ordenamento do território *“corresponde, na maior parte dos casos à vontade de corrigir os desequilíbrios de um espaço nacional ou regional e constitui um dos principais campos de*

*intervenção da Geografia aplicada. Pressupõe por um lado, uma percepção e uma concepção de conjunto de um território e, por outro lado, uma análise prospectiva.”*

Fernanda Oliveira (2002, p.11) explica que o ordenamento do território, é “*a aplicação ao solo de todas as políticas públicas, designadamente económico-sociais, urbanísticas e ambientais, visando a localização, organização e gestão correcta das actividades humanas (...).*”

O ordenamento do território pode ser definido com “*a forma de organizar as estruturas humanas e sociais num espaço geográfico determinado, tendo como objectivo valorizar as potencialidades do território, desenvolver as estruturas ecológicas de que depende a vida e a expressão cultural da paisagem, para, dessa forma, melhorar a qualidade e dignidade de vida das populações*”<sup>7</sup>. Ou ainda como “*a acção e a prática de dispor num espaço ordenados e prospectivamente, os homens e as suas actividades, os equipamentos e os meios de comunicação, tendo em conta as disparidades naturais, humanas, económicas e mesmo estratégicas*”<sup>8</sup>.

“Surgem deste modo, como uma política pública que fornece uma visão global dos problemas que as implantações territoriais e actividades humanas colocam, articulando as várias políticas sectoriais (sociais, económicas, culturais, etc.) que incidem sobre o território de forma a coordena-las” (Oliveira; 2009, p.9). Daqui retiramos a seguinte constatação, preocupa-se igualmente com a localização física das várias actividades, tais como aeroportos, infra-estruturas, equipamentos colectivos e património, e coordena as várias actividades com preocupações que vão além da sua localização, tendo em consideração questões de desenvolvimento económico, social, político e ambiental. Procura assim corrigir as desigualdades geradas ao longo dos anos entre as várias regiões de um país, mas que as suas realizações não se podem concretizar em curtos espaços de tempo.

Fernanda Oliveira (2009, p.13), resumidamente aponta que, “o ordenamento do território, enquanto política pública, visa prosseguir os objectivos:

- da distribuição racional, em termos geográficos, das actividades económicas;
- do desenvolvimento socioeconómico e do restabelecimento de equilíbrios entre partes e regiões do país;
- da melhoria da qualidade de vida;
- da gestão responsável dos recursos naturais e da protecção do ambiente, bem como da utilização racional do território”.

---

<sup>7</sup> Cfr. Glossário de Termos. Ordenamento do Território, Ambiente, Património Cultural e Reabilitação; MEPAT, Comissão de Coordenação da Região Norte, Porto, 1998, p.124.

<sup>8</sup> Idem, p.124-125.

Merlin et Choay (1996, p.35), explicam que “este processo tem em vista a disposição no espaço e no tempo dos homens e das suas actividades, dos equipamentos, as infra-estruturas e os meios de comunicação que eles podem utilizar, numa visão prospectiva e dinâmica, tendo em conta as condicionantes naturais, humanas e económicas”.

*Durante muito tempo, entendeu-se que o ordenamento do território se fazia, sobretudo, pela definição (apenas) de regras orientadas para a organização dos espaços físicos de um território. Se estas constituem instrumentos importantes para a regulação da utilização do espaço, hoje, aparecem associadas frequentemente a eixos estratégicos de planos de desenvolvimento (rural), a escalas diversas e articulados com planos regionais de desenvolvimento. Embora a definição de classes e usos específicos de espaços deva ser entendida pelo conjunto de possibilidades associadas ao seu desenvolvimento e, não tanto, pela definição de limites ao desenvolvimento do espaço, por vezes, o entendimento comum que delas se faz é o “do que não pode ser feito”.*

*Com a nova legislação de OT (Lei de Bases de Ordenamento do Território e de Urbanismo e o RJIGT - Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial) é nos instrumentos estratégicos nela criados, nomeadamente os Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT), que se dão orientações para a revisão dos PDM.*

*A política de ordenamento do território incide tanto nas áreas urbanas como nas áreas rurais e pretende que haja uma distinção clara do rural-urbano ao contrário do que até aqui acontecia. O que se pretende agora é que o solo com características marcadamente urbanas fique confinado a esse uso e o mesmo para o rural. Através da nova legislação, o objectivo é que não se perpetuem as "confusões" de ordenamento que caracterizam o nosso território/paisagem. Além disso, deve contribuir para interligar as várias políticas com incidência territorial, aliando-se, em particular, às que visam especificamente o desenvolvimento dos espaços e dos recursos rurais, agrícolas e florestais. Mas importa igualmente criar condições de desenvolvimento económico e social às escalas regional e local, com a participação activa dos cidadãos e das instituições públicas, associativas e privadas que os representam.*

*A ideia de que o espaço rural constitui uma reserva do mundo urbano está ultrapassada. Hoje, admite-se que o espaço rural, pela sua funcionalidade e estrutura, tem um potencial de desenvolvimento. Constata-se que cada vez mais, as áreas rurais foram, são e sempre serão um potencial de desenvolvimento: é ver as políticas agrícolas, florestais, de ordenamento, de protecção ambiental e até mesmo o turismo cada vez mais virado para o "rural".*

*A agricultura não é mais a grande prioridade da política de desenvolvimento das zonas rurais. A evolução tecnológica, a Política Agrícola Comum (PAC), o aumento dos tempos de*

*lazer e recreio e a própria alteração dos valores das comunidades urbanas têm dado origem a uma multiplicidade de opções de utilização das zonas rurais em todo o mundo (REDE PORTUGUESA LEADER; 2006, p.8).*

De acordo com António de Jesus Fernandes de Matos (2000, p. 39), *a estratégia global de ordenamento do território define um “esboço” de desenvolvimento urbano, ou seja, define os perímetros, as condições e as regras da gestão urbanística a adoptar numa perspectiva de compatibilização do desenvolvimento económico e social com a salvaguarda dos recursos naturais e o equilíbrio ambiental.*

Jorge Gaspar (1995, p.5) encerra a questão do ordenamento do território de uma forma clara: *“como é sabido, o correcto ordenamento do território situa-se na intersecção dos três eixos vitais do desenvolvimento: o da eficácia, o da equidade e o do ambiente, tendo presente que os seres humanos, as comunidades locais, regionais, nacionais, são os destinatários últimos das acções a empreender – todos sem excepção”.*

“O **planeamento** na sua visão mais restrita e tradicional, é uma via para alcançar os objectivos do ordenamento do território e do desenvolvimento sustentável, mediante um conjunto de actividades que detalham aqueles objectivos no espaço e no tempo, geram, avaliam, e seleccionam as diferentes alternativas possíveis para os alcançar, definem os meios necessários e a programação da sua utilização e exercem o controlo e a gestão da execução das acções definidas. Na visão mais contemporânea, é entendido como um processo negocial que visa coordenar decisões, gerir conflitos e criar consensos entre os diversos agentes que intervêm e que estão interessados (stakeholders) na transformação da organização do território. O processo de planeamento é, por isso mesmo, uma actividade contínua, cíclica e deliberada, prescritiva e prepositiva, ligada às decisões e acções, que envolvem julgamentos de valor, face a normas ou “standards” de referência que permitem avaliar a sua eficácia”<sup>9</sup>.

“Sendo o planeamento operativo, praticável, o instrumento utilizado é o plano, que concretiza num dado momento, todas as opções e compromissos sobre o que se pretende para uma determinada área. No plano, elaboram-se quadros estratégicos e de diálogo, definidos pelos objectivos do ordenamento do território, para o lançamento de projectos e condicionamento dos seus programas. Nesta perspectiva, o conceito de planeamento, consiste na definição de uma estratégia de intervenção com vista a alcançarem-se objectivos de ordenamento, concretizáveis através de projectos e acções (Pardal e Costa Lobo, 2000)”<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> In [http://www.igeo.pt/instituto/cegi/got/17\\_Planning/Files/indicadores/conceito\\_ot.pdf](http://www.igeo.pt/instituto/cegi/got/17_Planning/Files/indicadores/conceito_ot.pdf) p.14 (acedido em 7 de Maio de 2010)

<sup>10</sup> In [http://www.igeo.pt/instituto/cegi/got/17\\_Planning/Files/indicadores/conceito\\_ot.pdf](http://www.igeo.pt/instituto/cegi/got/17_Planning/Files/indicadores/conceito_ot.pdf) p.14 (acedido em 7 de Maio de 2010)

Também destacam o facto de, em termos metodológicos, o ordenamento faz o reconhecimento da realidade, o planeamento intervém nela sendo por isso mais operativo.

No entanto, o planeamento por ser contínuo e sistemático, vai produzir uma compensação às alterações introduzidas. Concluindo, o que se retira da estreita relação entre ordenamento do território e planeamento, é que estes são um para o outro o equilíbrio na tradução espacial dos diversos domínios que compõem a sociedade.

“O planeamento deve ser sempre global e integrado, visando o desenvolvimento, assumindo a sua gestão em espaços alternadamente mais agregados ou mais desagregados e sujeitando o processo a uma regular avaliação. Ao ser integrado, o processo de planeamento evitará a situação de um PDM que corre o risco de funcionar apenas como a pedra de uma “sopa de pedra” mas que não é operativo por lhe faltarem todos os restantes condimentos. De facto, os actuais PDM de pouco servirão para o correcto desenvolvimento do território se não forem acompanhados por uma série de outros dispositivos, os quais, porém correm o risco de gerarem incompatibilidades. A conjugação do Planeamento do Território com o Planeamento Socioeconómico para se atingir um correcto Planeamento Global, é também um aspecto a ter bem presente em todas as fases do processo. Este objectivo implica agilizar as consultas inter-municipais, seja no contexto de órgãos de linha seja através de comissões *ad hoc*, para o que se torna necessário a existência de verdadeiros interlocutores devidamente preparados para a sua função” (Lobo e Duarte; 2003, pp.7-8).

O Arqt.º Rui Martins Gonçalves<sup>11</sup> explica que, para que haja um eficaz ordenamento e planeamento do território, depende da participação activa e interessada da população, dos técnicos e dos decisores políticos; de modo a conseguirem potenciar os recursos locais, no sentido da sociedade estabelecer bases sólidas de actuação no território.

Segundo a Dr.ª Marta Oliveira<sup>12</sup>, é importante um contacto com o município assim como a opinião dos Presidentes de Junta, para se realizar um exercício de identificação de aglomerados urbanos e rurais (este cruzamento de informação é importante na hora de delinear a proposta de plano). Numa primeira fase - de gabinete - são aplicados os normativos legais e numa fase posterior - que culmina com reuniões coma equipa da câmara e com trabalho de validação em campo - será fechada a proposta de plano que responde às orientações do PROT-N que, em linhas muito gerais, defende a consolidação do urbano existente em detrimento da construção dispersa.

---

<sup>11</sup> Entrevista realizada a 24 de Fevereiro de 2010.

<sup>12</sup> Entrevista realizada a 19 de Março de 2010.



O Eng.º Luís Amorim<sup>13</sup> diz que, acima de tudo o regulamento que está definido a nível de proposta de plano deve espelhar aquilo que são as orientações da câmara municipal, e que as mesmas não contrariem as outras questões relacionadas com planos sectoriais e planos de outra ordem. Neste caso, tais como o PROT que estará para ser publicado em breve, que não haja uma contradição de ambos, de forma que coloque em causa as intenções dos cidadãos do concelho de AF. Para o presidente da CA, é importante que seja feito um plano que vá de encontro às necessidades da população de Alfândega da Fé.

“Os diferentes planos, para serem eficazes, têm que ser enquadráveis a diversas escalas de análise, dependendo a efectividade de todos eles da coerência dos restantes. É a interacção destas escalas que permite a determinação de estratégias de planeamento coerentes: a definição de princípios para o uso de um certo recurso a uma escala maior condiciona os planos que dele dependem; no entanto, a possibilidade de compreender com a devida profundidade as questões que a gestão desse recurso levanta só poderá ser aferida a escalas menores. O planeamento tem que ser pensado compreendendo a estrutura das ocupações humanas: a sua diversidade, as suas inter-relações e interacções e a complexidade das razões que justificam cada uma delas” (Lopes, 1997, p.1).

Conclui-se que, o ordenamento do território é, fundamentalmente, a gestão da interacção sociedade/espço natural. Consiste no planeamento das ocupações, no potenciar do aproveitamento das infra-estruturas existentes e no assegurar da preservação de recursos limitados.

O objecto e a finalidade do planeamento e gestão do território é o ordenamento territorial, significando esta expressão a análise da distribuição dos locais destinados a habitação e a actividades produtivas e outras num dado espaço, bem como das formas de utilização pelos diversos agentes envolvidos.

---

<sup>13</sup> Entrevista realizada a 18 de Março de 2010.

## 1.2. Caracterização geral do sistema de gestão territorial em Portugal

A Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo, Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, alterada pela Lei n.º 54/2007, de 31 de Agosto veio instituir o que entendeu designar por um sistema de gestão territorial (sistema de ordenamento do território e de urbanismo) assente em instrumentos de planeamento estruturados em três níveis distintos: nacional, regional e municipal tendo em conta o *nível dos interesses prosseguidos* por cada um deles.

O nível nacional corresponde aos instrumentos de gestão do território que definem o *quadro estratégico* para o ordenamento do espaço nacional, estabelecendo as directrizes a considerar no ordenamento regional e municipal e a compatibilização entre os diversos instrumentos de política sectorial com incidência territorial, podendo ainda integrar instrumentos de natureza especial [artigo 7.º, n.º2, alínea a), da Lei de Bases], integrando o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), os planos sectoriais e os planos especiais de ordenamento do território.

Os instrumentos de âmbito regional definem o quadro estratégico para o ordenamento do espaço regional em estreita articulação com as políticas nacionais de desenvolvimento económico e social, estabelecendo as directrizes orientadoras do ordenamento municipal [artigo 7.º, n.º2, alínea b), da Lei de Bases]. Neste âmbito enquadra a Lei de Bases os Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT).

Por fim, no âmbito municipal que se definem, de acordo com as directrizes de âmbito nacional e regional e com as opções próprias de desenvolvimento estratégico, o regime do uso do solo e a sua programação [artigo 7.º, n.º2, alínea c), da Lei de Bases]. Neste âmbito integram-se os Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT e dentro destes PDM, PP e PU), mas pertence também ao nível municipal, embora com uma função distinta, os Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território (PIMOT).

Do ponto de vista das atribuições no âmbito deste sistema, o nível nacional foi conferido ao Estado, o regional às regiões administrativas (sendo a regionalização um pressuposto desta lei) e o escalão municipal aos municípios. E isto é assim, não obstante o nosso sistema de ordenamento do território prever uma actuação coordenada e concertada entre os diversos níveis da Administração do território na elaboração de planos.

“Cada um dos referidos instrumentos de gestão territorial desempenha, nos termos da Lei de Bases, uma função própria, que se diferencia daquela que é praticada pelos restantes. Assim, enquanto uns se apresentam como *instrumentos de desenvolvimento territorial* definidores de uma *estratégia* e de *grandes orientações e directrizes* sobre a forma de

ocupação do território (PNPOT, PROT e PIMOT), outros definem as regras concretas para aquela ocupação, através das tarefas básicas de classificação e qualificação dos solos (os planos municipais – o principal foco deste relatório). Precisamente por isso, os primeiros não integram normas directamente vinculativas dos particulares, enquanto que os últimos detêm este tipo de eficácia, característica que partilham com os planos especiais de ordenamento do território. Apesar de os planos municipais e os planos especiais serem, ambos, dotados de eficácia plurisubjectiva, são os planos municipais de ordenamento do território que apresentam maior relevo no sistema de gestão territorial criado pela Lei de Bases dado tratar-se, ao contrário dos planos especiais, que têm *carácter subsidiário, supletivo e sectorial*, de instrumentos de tratamento tendencialmente *global e integrado* da área territorial da respectiva intervenção. Efectivamente, as previsões dos planos municipais de ordenamento do território têm carácter global uma vez que tomam em consideração todos os interesses que confluem na sua área de incidência e estabelecem métodos de conflito real ou potencial” (Oliveira; 2009, p.131).

Segundo Fernanda Paula Oliveira (2009, p.134), “no que concerne às novidades da Lei de Bases, em matéria de tipificação dos instrumentos de gestão territorial, esta veio integrar, pela primeira vez e de forma expressa, os planos sectoriais no sistema de gestão territorial. E de igual forma, o legislador veio explicitar a importância da execução dos planos, quer material, quer jurídica.

Sobre a execução material dos planos, institui-se que a mesma deve ser programada e coordenada, devendo utilizar-se para o efeito, meios de política dos solos e instrumentos contratuais, de entre os quais se realçam os programas de acção territorial. No que diz respeito à execução jurídica dos planos, em causa estão as questões da perequação de benefícios e encargos deles decorrentes e das expropriações de sacrifício por eles provocadas, fornecendo a Lei de Bases, com a sua consagração legal expressa, resposta, pela primeira vez no nosso ordenamento jurídico, às exigências de equidade no planeamento urbanístico”.

Por fim a Lei de Bases integra a necessidade de desenvolvimento dos mecanismos de avaliação da política de ordenamento do território, através, designadamente, da elaboração de Relatórios de Estado do Ordenamento do Território (nos três níveis de estruturação do sistema de gestão territorial).

O sistema de gestão territorial instituído pela Lei de Bases (e desenvolvido pelo RJIGT) foi recentemente objecto de uma revisão que visou:

- A simplificação e agilização dos procedimentos, traduzido, designadamente, redução de prazos e na simplificação dos trâmites dos procedimentos de planeamento, em especial em matéria de acompanhamento, concertação e controlos finais da

legalidade dos planos municipais de ordenamento do território pelas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDRs).

- A descentralização de competências para os municípios, associada à correspondente maior responsabilização e autonomia destes, traduzida designadamente, na ausência de carácter vinculativo dos controlos de legalidade efectuados pelas CCDRs e na desnecessidade de ratificação dos planos directores municipais – que só cede perante incompatibilidades com planos regionais de ordenamento do território ou planos sectoriais. Esta solução concretiza a previsão da Lei de Bases de excepionalidade da ratificação após a aprovação do PNPOT e dos novos PROT (artigo 32.º, n.º2).
- A desconcentração de competências no âmbito da Administração central, designadamente reforçando o papel das CCDRs neste domínio. Assim, são estes órgãos desconcentrados do Estado que procedem à verificação final da legalidade dos planos municipais, devendo pronunciar-se, designadamente na fase de acompanhamento.
- O reforço dos mecanismos de concertação dos interesses públicos e destes com os interesses privados subjacentes aos processos de planeamento.
- A clarificação e diferenciação de conceitos da dinâmica dos planos, em especial no que respeita à melhor diferenciação entre revisão e alteração e à precisão dos distintos procedimentos integrados nesta ultima figura de dinâmica.
- A clarificação da finalidade, conteúdo e tipologia dos instrumentos de gestão territorial, com particular relevo no que se refere aos planos municipais de ordenamento do território.

Os objectivos finais que se pretendem alcançar com estas alterações são os da eficiência dos processos de planeamento, da qualificação das práticas técnicas administrativas e da qualificação dos próprios instrumentos de gestão territorial, tendo-se considerado ser este o momento adequado para os promover dado estar já em vigor o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (que serve de enquadramento a todos os instrumentos de gestão territorial e às várias políticas com repercussão no território) e encontrarem-se em processo avançado de elaboração (ou de revisão) os vários planos regionais de ordenamento do território que definem a estratégia de referência para os planos municipais.

De tudo quanto foi afirmado, decorre que as relações entre os vários instrumentos de gestão territorial se tornaram mais flexíveis, sendo o estabelecimento de relações de hierarquia mitigada ou seja, de uma hierarquia entre instrumentos de gestão territorial que admite desvios, o modo encontrado pelo legislador para flexibilizar e tornar mais operativa e

célere a planificação territorial, garantindo, apesar de tudo, uma maior articulação e coordenação das várias entidades públicas e privadas.

A única consequência negativa que pode resultar de toda esta teia de relações possíveis entre os instrumentos de gestão territorial, é a de que, por vezes, se pode tornar mais complicado determinar quando é que um plano é nulo por violação de outro com o qual devesse ser compatível, nos termos do artigo 102.º, n.º1 do Decreto-Lei n.º380/99 alterado pelo DL 46/2009 de 20 de Fevereiro.

### **1.3. Evolução dos PDM's de 1ª geração para 2ª geração**

“Até ao finais da década de oitenta, somente quatro PDM tinham sido aprovados e ratificados: Évora (1985), Oliveira do Bairro (1986), Mora (1987) e Ponte de Sôr (1989). Em elaboração estavam apenas 118 PDM (39% do total dos concelhos do país). Efectivamente, face à complexidade da legislação produzida e à elevada ambição colocada nos conteúdos técnicos dos PDM, a generalidade das câmaras municipais, que reconhecidamente apresentavam escassez de recursos técnicos e uma deficiente prática de gestão territorial e urbanística, encontraram muitas dificuldades no lançamento e elaboração dos respectivos planos. Acresce que, à época, a informação de base necessária aos processos de elaboração dos PDM (estatística, cartográfica e cadastral) era particularmente limitada e que muitas equipas de consultores a quem foi confiada a elaboração de tais planos não tinham experiência e/ou competência técnica e científica adequada para os levar a bom termo em tempo útil.

Em resposta a tais problemas, o XI Governo Constitucional faz publicar um novo regime jurídico dos planos municipais de ordenamento do território, o Decreto-lei nº 69/90, de 2 de Março. O novo diploma, além de estabelecer uma trilogia de planos de ordenamento ao nível municipal/local – Plano Director Municipal, Plano de Urbanização e Plano de Pormenor, procura imprimir uma nova dinâmica de elaboração dos PDM, numa época em que o contexto político e económico do país era pautado pelas regras de inserção na Comunidade Económica Europeia. No Preâmbulo do Decreto-lei lê-se que urge proceder à revisão da legislação pertinente *«de forma que ela constitua um todo coerente e claro, liberte, o mais possível, de subjectivismos a elaboração, apreciação e aprovação dos planos, garanta às populações a devida consideração dos seus anseios e vontades e ao Governo a sua adequação ao interesse nacional e constitua ainda, para o município, um enquadramento correcto para a sua estratégia de desenvolvimento. Por outras palavras, uma figura de plano*

*de ocupação do solo deve garantir a participação das populações, consubstanciar as políticas aprovadas, dispor de mecanismos simplificados de ajustamento à evolução das situações, ser um instrumento cujo conteúdo técnico corresponda ao que é efectivamente necessário para assegurar seriedade às propostas que formula e, finalmente, articular-se com as demais figuras de plano da mesma natureza».*

Em conformidade, o novo diploma confere maior celeridade à aprovação dos planos, reduzindo prazos de consulta, parecer e decisão<sup>14</sup> e, ao mesmo tempo, precisa os objectivos e conteúdos do PDM, o qual *«deve estabelecer uma estrutura especial para o território do município, a classificação dos solos, os perímetros urbanos e os indicadores urbanísticos, tendo em conta os objectivos de desenvolvimento, a distribuição racional das actividades económicas, as carências habitacionais, os equipamentos, as redes de transportes e de comunicações e as infra-estruturas»*. Como elementos fundamentais o plano passou a materializar-se, basicamente, num Regulamento e em duas plantas de síntese: i) Planta de Ordenamento, na qual se delimitam classes de espaços, em função do uso dominante, e se estabelecem unidades operativas de planeamento e gestão; ii) Planta de Condicionantes, assinalando, nomeadamente os relativos a instalações das forças armadas e das forças e serviços de segurança e as servidões administrativas e restrições de utilidade pública, incluindo as decorrentes das definições da Reserva Agrícola Nacional (RAN) e da Reserva Ecológica Nacional (REN), as áreas submetidas ao regime florestal, as áreas de protecção a imóveis classificados e as áreas integradas no domínio público hídrico. O Plano de Financiamento que a legislação de 1982 consagrara (mas que, na realidade, poucos municípios levaram à prática), passou a abranger somente os investimentos públicos. É também sabido que quase todos os planos revelaram um grande défice de participação e não consideraram mecanismos de monitorização e avaliação” (Simões, 2007: 42).

Como Jorge Carvalho (2003) sublinha *«o contexto da sua realização não foi, obviamente, o melhor: os municípios foram muito mais obrigados que motivados, a Administração Central revelou-se impreparada para acompanhar o processo; os técnicos autores dos planos não tinham, muitas vezes, a necessária formação; a participação quase se resumiu às pressões de alguns interesses fundiários mais atentos»*.municipais e, ainda assim, com carácter facultativo<sup>15</sup>.

O Plano Director Municipal (PDM), nos termos do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial – Decreto-Lei n.º 380/99 de 22/09, alterado pelo Decreto-Lei n.º

---

<sup>14</sup> A este respeito, uma das novidades do novo regime legislativo foi a definição de prazos para a emissão de pareceres a todas as entidades envolvidas no processo de elaboração e aprovação dos PDM, findos os quais se assumia o deferimento tácito.

<sup>15</sup> In SIMÕES, José Manuel (2007), “Ordenamento Municipal e Desenvolvimento Local: uma reflexão”, Inforgeo, Julho 2007, p.42.

46/2009 de 20 de Fevereiro – é, por definição, o instrumento que estabelece o modelo de estrutura espacial do território municipal, constituindo uma síntese da estratégia de desenvolvimento e ordenamento local prosseguida, integrando as opções de âmbito nacional e regional com incidência na respectiva área de intervenção.

De entre os 3 tipos de planos municipais de ordenamento do território, compete ao PDM (mais que ao Plano de Urbanização e que ao Plano de Pormenor) contribuir para preparar a estrutura organizativa municipal para a gestão do território, integrando as novas competências das autarquias e incorporando todas as novas exigências de conteúdo legal.

O PDM vincula juridicamente as entidades públicas e ainda directa e indirectamente os particulares, é de elaboração obrigatória e a sua eficácia pode constituir condição de acesso à celebração de contratos-programa, bem como à obtenção de fundos e linhas de crédito especiais.

### **1.3.1. PDM's de 1.ª Geração**

De acordo com o Relatório da Avaliação Ambiental Estratégica da Revisão do Plano Director Municipal de Alfândega da Fé e Relatório de Factores Críticos para a Decisão Revisão do PDM de Alfândega da Fé (CMAF, Setembro de 2008, pp.5-6),” a década de 90 ficou marcada pela cobertura do território português pelos PDM, através de processos repentinos e ausentes de cultura de planeamento, e cujas elaboração e fundamentação técnica do plano pouco devem ao rigor e à territorialização de uma estratégia municipal e, menos ainda, à participação e à integração de políticas de ordenamento de nível superior.

Quanto aos conteúdos, esta 1.ª geração de PDM privilegiou a edificação e marginalizou outras actividades que alteram o uso do solo, como a agricultura e a silvicultura, não potenciando os recursos naturais e subvertendo os papéis cometidos às condicionantes impostas pela RAN e REN. Estes Planos foram elaborados em ambiente deficitário de interdisciplinaridade, ao que se somou a quase ausência de monitorização, avaliação e participação do público.

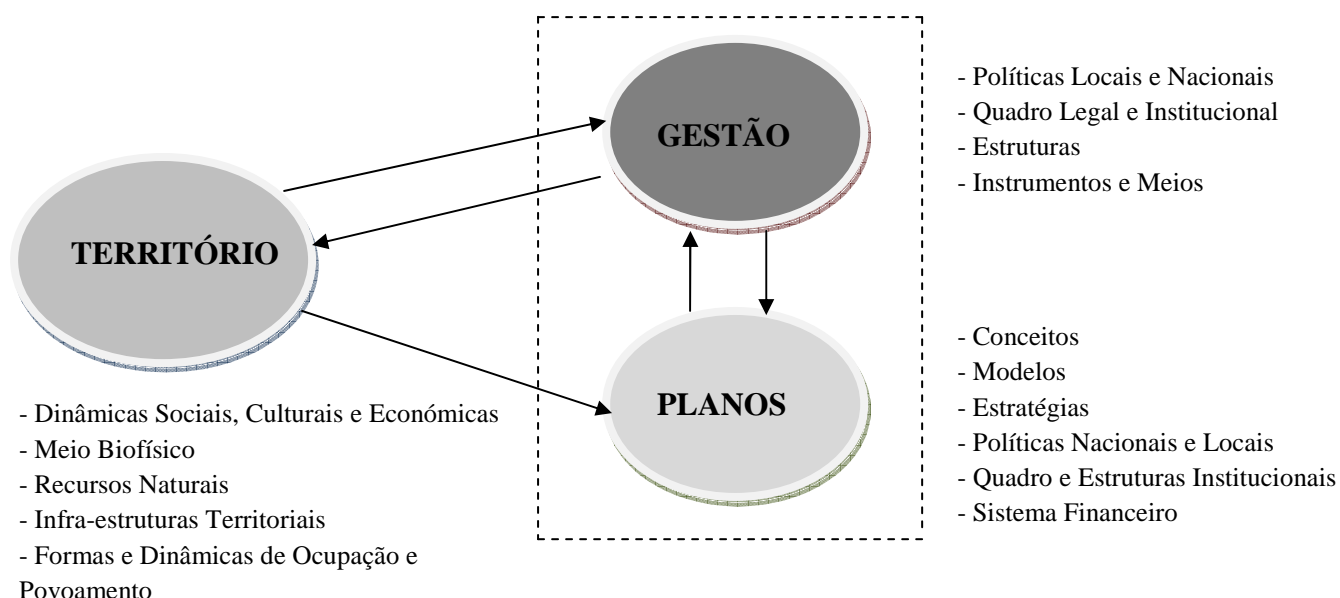
Em jeito de balanço, apenas podem ser identificados como aspectos positivos desta geração de PDM: o esforço (ainda que inócuo) em prol da organização do espaço e de disciplinar a gestão urbanística municipal, assim como os primórdios da consciência de uma nova cultura urbanística e da natureza dos direitos.

No que se refere aos aspectos negativos, quanto à forma, identificam-se a morosidade dos procedimentos, a falta de compatibilidade entre planos e o divórcio entre o planeamento e a gestão territorial; quanto à substância, foram notórias a ausência de pensamento político-

estratégico, as fragilidades do zonamento do solo, a excessiva rigidez da parametrização urbanística, e a insensibilidade à criação/aproveitamento de oportunidades”.

De acordo com o autor Luís Jorge Bruno Soares (1996, p.17), “as debilidades conceptuais e técnicas que são apontadas aos PDM dos anos 90, resultam, nomeadamente, da pouca importância dada no processo de elaboração da avaliação/aprovação, à interrelação, que constitui o “triângulo – chave” do processo de planeamento de carácter estratégico e operativo que a situação exigiria” (figura 1).

Figura 1 – Quadro conceptual dos PDM's (Articulação; Território; Plano; Gestão)



Fonte: Luís Jorge Bruno Soares Soares (1996).

Assim, em modo de conclusão, os primeiros PDM introduziram uma subcultura burocrática, sendo que o seu nível de planeamento não aportou melhorias significativas da qualidade territorial.

Segundo Pardal (1994, p.4) “as dificuldades e incapacidades técnicas das equipas que elaboram os PDM e a crise de crescimento do aparelho administrativo do Estado e das Câmaras Municipais, têm levado à subversão dos conteúdos dos planos. A realidade vivida nos últimos anos favoreceu o plano vago e negativo, utilizado como instrumento eminentemente normativo e muito geral, abrangendo abusivamente questões e matérias para além do seu domínio e tem servido quase exclusivamente para dar cobertura às apreciações de carácter meramente administrativo para todos os tipos de pretensões urbanísticas, de construção e outras que envolvam de algum modo o direito de dispor sobre o solo em geral”.

Já para Carlos Silva (1995, p.254) “as dificuldades existentes no processo de elaboração – dificuldade de formulação de objectivos por parte dos municípios, em parte resultante da



falta de planos de nível superior que dessem uma perspectiva da sub-região em que o município se inseria, por exemplo os PROT, como impunha a lei, as dificuldades na articulação com a actividade de gestão urbanística do município, em parte devido ao facto de o PDM ser elaborado por equipas exteriores às Câmaras Municipais, superado em alguns casos com a reestruturação dos serviços e com a opção por equipas mistas, a pouca operacionalidade das comissões de acompanhamento, a insuficiente flexibilidade do conteúdo técnico dos PDM e do seu processo de elaboração – explicam o escasso numero de planos concluídos e em elaboração. As principais dificuldades no processo de elaboração do PDM, referidas pela maioria dos inquiridos, foram a delimitação do REN e da RAN e cartografia desactualizada. Mais de metade também considerou morosidade das respostas da administração central como uma dificuldade. Os meios técnicos e financeiros foram referidos por um pouco mais de 1/3 dos presidentes cerca de metade dos que referiram aquelas primeiras. Ou seja, para os autarcas inquiridos, se houvesse atrasos e insuficiências, isso ficou a dever-se, sobretudo, à administração central”.

De acordo com Manuel Fernandes de Sá (1996, pp.38-39), “os Planos Directores Municipais produzidos, não responderam às expectativas criadas pela simples razão de que não o poderiam fazer, o que se deve a vários motivos:

- A comunidade dos técnicos deste país não estava preparada para esta súbita maré. Nem qualitativamente, porque a experiencia era escassa, nem quantitativamente, porque não havia técnicos suficientes. Os PDM nem sempre tiveram uma abordagem especifica para as diversas realidades locais e houve técnicos que elaboraram dezenas de Planos;
- A informação existente era escassa e a cartografia era insuficiente e desactualizada;
- As autarquias locais não possuíam, na sua generalidade, equipas técnicas com capacidade para acompanhar o processo de elaboração e, posteriormente, de implementação dos Planos. Além disso nem sempre era evidente a motivação politica para os fazer, o que se depreende do facto de só raramente existir uma formalização explicita dos objectivos do Plano, anterior à sua elaboração;
- A Administração Central também não estava preparada para coordenar esta avalanche de PDMs. Nem qualitativamente por falta de experiencia e de uma filosofia que enquadrasse essa coordenação, nem quantitativamente, dada a exiguidade de técnicos preparados para o efeito. Houve técnicos que pertenceram a dezenas de Comissões Técnicas de acompanhamento dos Plano;

- Os critérios que enquadravam os poucos objectivos explícitos da Administração Central relativamente ao ordenamento do território eram dúbios e instáveis. Atende-se, por exemplo, aos dolorosos processos de delimitação e aprovação das REN e RAN que originaram respostas burocráticas nem sempre adequadas;
- Não existiam objectivos de desenvolvimento e de ordenamento do espaço supramunicipal e regional que dessem coerência propositiva aos Planos e permitissem a sua articulação;
- O âmbito e objectivos dos PDMs nunca foram devidamente esclarecidos. É uma figura de Plano demasiadamente abrangente que mistura num só saco questões ligadas à estrutura do território, gestão urbanística, desenvolvimento local, etc. o que não se consideraria necessariamente um problema, se existissem condições para levar a cabo tão ambiciosa experiência.

Assim, seria normal e vantajoso que uns Planos valorizassem a vertente estratégica, outros a gestão do território e outros as questões infra-estruturais, desde que essa opção correspondesse a uma compreensão profunda dos problemas e das realidades locais.

Por outro lado, o PDM não tem sido encarado como um instrumento de apoio à concretização de uma vontade de desenvolvimento municipal que ajuda os autarcas a implementar a sua política; pois a Câmara Municipal não se revê no seu PDM, vendo-o como um espartilho perverso que serve essencialmente para legitimar um procedimento administrativista”.

Mas também como se concluiu no 1º Congresso dos Urbanistas Portugueses (Ermesinde, Novembro de 2002), “não obstante os problemas resultantes de todas aquelas vicissitudes e insuficiências, os PDM de 1ª Geração contribuíram, de algum modo, para criar um conjunto de regras de ocupação do solo menos casuísticas e até mais claras e para uma nova consciência pública de cultura de ordenamento e planeamento”<sup>16</sup>.

### 1.3.2. PDM's de 2.ª Geração

Segundo o Relatório: Avaliação da Execução do Plano Director Municipal e Caracterização da Evolução das Condições Económicas, Sociais, Culturais e Ambientais que determinaram a respectiva revisão (Setembro 2008, p.6), *actualmente, e já ao abrigo de um novo quadro legal, assiste-se ao arranque dos processos de revisão, rumo a uma nova geração de PDM's, a qual cria expectativas de melhor planeamento e abre portas à inovação — quer por parte da administração, quer por parte das equipas técnicas.*

<sup>16</sup> In SIMÕES, José Manuel (2007), “Ordenamento Municipal e Desenvolvimento Local: uma reflexão”, Inforgeo, Julho 2007, p.43.

*Ao contrário dos primeiros PDM's, esta 2.ª geração conta com um factor de carácter técnico determinante: as bases de dados cartográficos, qualificadas sob o ponto de vista temático e do rigor, e assentes na evolução dos suportes informáticos.*

*Com os Sistemas de Informação Geográfica generalizados, a 2.ª geração de PDM's tem por desafio alcançar a riqueza dos conteúdos e dos mecanismos de participação do público, de monitorização e de avaliação dos planos. A abordagem ao planeamento e ao território exige, sem dúvida, uma referência ao papel que as novas tecnologias e sistemas de informação têm na vida de hoje e na potencial formulação e implementação de políticas públicas.*

*A 2.ª geração de PDM's não pode repetir a ausência de estratégia política manifesta nos planos anteriores, escamoteando-a num aparelho gráfico volumoso e num complicado regulamento administrativo, de modo a meramente cumprir a formalidade jurídica e justificar um ritual de reuniões e encontros. Não podem ser omitidas questões cruciais como as carências de habitação em determinados segmentos da população, o desperdício das redes de infra-estruturas, o não aproveitamento dos recursos naturais. A nova geração do plano constitui, isso sim, a oportunidade para identificar as especificidades municipais, propor estrategicamente e sustentadamente a sua potenciação, e demonstrar flexibilidade perante as necessidades e iniciativas de cada cidadão, o qual vive no tempo e no espaço concretos, e não nos horizontes temporal e espacial do plano.*

Na opinião do Arqt.º Rui Martins Gonçalves, num contexto de 2ª geração de PDM, a avaliação que faz das mudanças introduzidas com a revisão, afirma que esta 2ª geração está a apoiar-se em métodos técnicos de análise, diagnóstico e planeamento criteriosamente concebidos; sabendo ponderar as variáveis e pensando em tudo o mais que ultrapassa o estrito âmbito da "edificabilidade", estabelecendo, agora sim, bases de actuação nas diferentes áreas económicas e de actuação territorial. Mas a Dr.ª Marta Oliveira, refere que a grande mudança foi o facto de se começar a trabalhar, através da utilização dos sistemas de informação geográfica, em base vectorial, no qual permite corrigir muitos dos erros grosseiros que a 1ª geração de planos tinha e também a nível de legislação dos próprios planos no qual permite igualmente uma celeridade na revisão dos mesmos.

“Os PDM de 2ª geração surgem, assim, num contexto de maior agilização das rotinas processuais de elaboração, alteração e revisão dos diferentes tipos de PMOT, quer nas fases de acompanhamento quer nas de concertação. Mas ao mesmo tempo, também num contexto de maior experiência e de interdisciplinaridade do processo de planeamento, de melhor qualidade e abundância da informação de base, de maior quantidade de meios técnicos, de

maior esclarecimento da população e de mais amplas competências em matéria de ordenamento e urbanismo das câmaras municipais” (Simões; 2007, p. 45).

António de Jesus Fernandes de Matos (2000, p. 46), refere que, “agora que a 2ª geração de Planos Directores Municipais, saídos do Dec.-Lei 69/90 de 2 de Março, está a prestes a ser concluída e, por conseguinte, o território nacional fica totalmente coberto por este tipo de instrumento de ordenamento do território, podemos proceder a um primeiro balanço qualitativo, embora com as limitações da curta experiência de gestão com plano, dos vários planos de ordenamento concelhio ratificados e publicados em Diário da República e começar, desde já, a preparação de uma 3ª geração de PDM’s em que, além da componente ambiental e urbanística, a estratégia de desenvolvimento dos municípios seja claramente apontada neste importante instrumento de planeamento”.

“No presente estão em revisão um número significativo de PDM. Para uns trata-se dos PDM de 2ª geração<sup>17</sup>, para outros (Lobo e Duarte, 2003) de “transição”. Esta última designação parece a mais adequada, já que o recomeço de um ciclo deve ser procedido de um debate sobre os resultados anteriores e as limitações que condicionaram as soluções ou que inviabilizaram os projectos tidos como estruturantes. Ora, questões que suscitaram fortes controvérsias no passado (por exemplo os critérios de demarcação das reservas agrícolas e ecológicas e a sua não regulamentação, cujas limitações são hoje consensualmente reconhecidas) permanecem inalteradas, perspectivando-se já um novo conflito com a publicação do Plano Sectorial da Rede Natura 2000, a acrescentar às condicionantes em vigor” (Pereira; 2003, p. 189).

O Eng.º Paulo Pinho (1996, p.139) afirma, que no quadro do actual sistema de planeamento territorial, *precisaremos, talvez de planos formalmente menos pesados, quer no que diz respeito ao conteúdo analítico quer no que respeita ao seu processo de elaboração. Por outras palavras, a figura do PDM deverá aligeirar-se e flexibilizar-se, não significando isto menos rigor ou importância, mas sim, potencialmente, maior operacionalidade e adaptabilidade.*

Pretende-se, com o processo de revisão, que este resulte da cooperação entre a administração local, os munícipes, as associações de defesa do ambiente, os representantes dos sectores produtivos, entre outros, não esquecendo os promotores potencialmente interessados em investir no concelho. Esta última componente não deveria ser descurada, uma vez que, quando conciliada com as exigências estabelecidas em termos de ordenamento do

---

<sup>17</sup> Designação adoptada na Conferência Nacional “PDM de 2ª geração – do Ordenamento do Território à Estratégia de Desenvolvimento Local”, organizada pela Câmara Municipal do Seixal em Maio de 2003 e na Conferência “O Ordenamento do Território e a Revisão dos PDM” promovida pela Associação Nacional de Municípios Portugueses na Figueira da Foz, em Junho de 2003.

território, a introdução de novos capitais pode constituir um factor decisivo de dinamização e evolução do concelho. Se há dez anos atrás a obrigatoriedade na elaboração do PDM conduziu, em alguns casos, à produção de documentos que, em parte, não satisfaziam o pretendido com um instrumento de gestão territorial, hoje em dia, espera-se que um PDM reflecta não só uma evolução em termos das políticas de ordenamento do território como também a introdução de novas tecnologias que possam facilitar o acesso à informação.

“A elaboração do PDM deverá, idealmente, ter em consideração a procura de situações de equilíbrio entre a preservação do ambiente, a melhoria da qualidade ambiental e o necessário desenvolvimento económico e urbano do concelho, procurando corresponder às expectativas da população. Neste sentido, um dos conceitos que deveria integrar o PDM seria o do desenvolvimento sustentável. Actualmente no PDM, o desenvolvimento sustentável já se encontra considerado, no âmbito que a ele compete, mas especificamente na planta de ordenamento onde é construída, tendo sempre como pano de fundo o desenvolvimento sustentável. No âmbito da integração destes princípios, surgem também novos desafios e prioridades que encontram no PDM uma forma de passar do papel à realidade. Tendo como objectivo final a melhoria da qualidade de vida dos munícipes, o PDM terá que procurar viabilizar a criação de espaços verdes e zonas de lazer, integradas no espaço urbano, procurando uma inovação do modelo de gestão urbana que conduza a um melhor aproveitamento do espaço conciliando.

Por último, importa aqui destacar o esforço que claramente terá que ser dispendido na elaboração dos novos PDM no sentido de melhorar significativamente a qualidade da informação disponibilizada, no que respeita concretamente às plantas de ordenamento e condicionantes. A sua digitalização e, porque não, a sua disponibilização no seu sítio contribuiria de forma significativa para um melhor e maior acesso à informação, um maior envolvimento do munícipe e uma maior transparência na tomada de decisões no que concerne às questões de ordenamento do território” (CÂMARAS VERDES, 2003, p. 3). Mas, actualmente, a nova lei já exige que a cartografia do PDM seja disponibilizada na página das Câmaras assim como o DGOTDU.

Reflectindo sobre as três décadas de ordenamento territorial à escala municipal, conclui-se que os PDM têm a grande virtude de, pela primeira vez, estabelecerem directrizes, ainda que quase sempre muito generalistas e frequentemente não concretizadas em acções específicas, de estruturação territorial de cada município do país.

“Contudo, em contrapartida, os PDM também se têm revelado instrumentos excessivamente rígidos e controladores, o que dificulta a sua necessária adequação a uma realidade em rápida e permanente transformação. Por outro lado, a generalidade dos PDM,

não foi informada de uma visão estratégica e plasman admissibilidades construtivas amplas e não sujeitas a condicionantes ou programação. É também vulgar que as centralidades urbanas, as redes fundamentais (das infra-estruturas aos equipamentos colectivos) e a estrutura ecológica, não surjam suficientemente explicitados e escalonados. Acresce, ainda, que muitos PDM têm experimentado diversas alterações no modelo territorial original devido a sucessivas aprovações de PU e de PP, as quais prejudicam a coerência global do instrumento. É também preocupante, a falta de articulação vertical e horizontal de planos (particularmente no que respeita às articulações entre municípios vizinhos) e que no actual processo de revisão, a generalidade dos PDM tenha vindo a consagrar o sobredimensionado irrealista dos respectivos perímetros urbanos (Simões; 2007, p. 45).

Fernanda Paula Oliveira (2003) citada por José Manuel Simões (2007, p. 45), chama também a atenção de que os PDM, por norma, *«não incluem políticas sectoriais, nem orientações executórias, desconsiderando, assim, o momento e os termos posteriores da sua execução, bem como a avaliação dos meios financeiros necessários para a concretização do que neles se dispõe»*. A mesma autora sublinha ainda como aspectos críticos dos PDM, os seguintes: i) *a ausência de iniciativas públicas fundiárias (directas, ou de dinamização de processos societários)*; ii) *o facto de as iniciativas privadas se encontrarem encerradas no limite de cada propriedade*; iii) *o facto de o licenciamento urbanístico admitir iniciativas dispersas e desgarradas (desde que conformes com PDM)*; iv) *o utilizarem sobretudo indicadores urbanísticos quantitativos em detrimento de orientações morfo-tipológicas (com excepção para áreas consolidadas, para as quais surgem orientações genéricas de respeito pela morfologia dominante)*; v) *o assumirem o fenómeno de dispersão com uma desregulamentação reduzida à velha dicotomia urbano/rural*; vi) *o dissociarem as questões da habitação das do planeamento urbanístico, o que a um tempo determina a ausência de integração da programação da construção de habitação, em especial a destinada a classes desprotegidas e, a outro tempo, promove o crescimento da cidade em extensão e não o aproveitamento do potencial habitacional e construtivo*.

A mesma autora explica que, a consequência que daqui advém, está no modelo territorial a que se chegou, o qual é marcado por uma urbanização desregrada e tendencialmente dispersiva e segregadora, impulsionada pela ausência de uma política dos solos, por uma deficiente fiscalidade urbanística e por iniciativas desarticuladas e casuísticas de ocupação do solo de carácter especulativo. Esta situação actualmente, encontra-se em mudança com a entrada em vigor dos novos Decreto-Lei.

Por sua vez, o recém aprovado PNPOP elenca 24 problemas para o ordenamento do território nacional, agrupando-os em torno de seis grandes temas: i) Recursos naturais e

gestão de riscos; ii) Desenvolvimento urbano; iii) Transportes, energia e alterações climáticas; iv) Competitividade dos territórios; v) Infra-estruturas e serviços colectivos; vi) Cultura cívica, planeamento e gestão territorial. Perante tal situação, na «II Conferência sobre Ordenamento do Território e Revisão dos PDM», organizada pela Associação Nacional dos Municípios Portugueses em 14 de Novembro de 2006 na Covilhã, foram feitas diversas reivindicações relativamente ao planeamento territorial municipal, de entre as quais destacamos:

*i) É necessário que os PDM sejam assumidos e configurados como planos estratégicos de gestão fundiária, informados e fundamentados em análises económicas, e compatibilizados com a diferenciação e segmentação das categorias do uso do solo, que eles próprios estabelecem.*

*ii) A alteração do actual sistema de planeamento implica muito mais do que uma operação de encurtamento de prazos, exigindo também a criação de um novo paradigma com novos princípios, articulação de diferentes regimes jurídicos, que se sobrepõem e por vezes se contradizem (como é o caso dos regimes de solos, de edificações urbanas, de expropriações e dos instrumentos de gestão territorial), bem como a clarificação dos conteúdos de cada plano territorial e das competências das entidades envolvidas.*

*iii) A 2ª geração dos PDM deve orientar-se no sentido de um planeamento integrado dos usos do solo, considerando a experiência e os resultados da aplicação dos PDM em vigor, por forma a não reincidir na tentação de centrar as atenções na gestão do espaço urbano, a ponto dos PDM serem quase exclusivamente utilizados para legitimar as operações de urbanização e construção, sendo praticamente omissos e inconsequentes para a gestão dos espaços rústicos.*

*iv) Para operacionalizar a revisão dos PDM é urgente especificar o conceito de «áreas de urbanização programada», o qual, de acordo com o disposto no Decreto-Lei 380/99, 22 de Setembro, vem substituir e alterar o conceito de «áreas urbanizáveis». É de toda a conveniência que a doutrina, a jurisprudência e o legislador clarifiquem que os PDM não são constitutivos de direitos na esfera dos particulares, no que diz respeito aos prédios rústicos disponíveis para a expansão urbana. Tal deve ser explicitado de uma forma inequívoca, de modo a que os PDM não possam ser invocados pelos particulares para forçar a aprovação de operações urbanísticas em prédios rústicos disponíveis para a expansão urbana.*

*v) É necessária uma procedimentalização que dê maior transparência e rigor em matéria de emissão de mais-valias e menos-valias em sede de planeamento do território. A decisão sobre as alterações dos usos do solo e sobre os parâmetros de urbanização e*

*construção só pode ser merecedora de confiança e garantidamente segura sob o ponto de vista administrativo, se for objecto de procedimentalização.*

*vi) Não se compreende que nas áreas consagradas em PDM para a expansão urbana o Município enfrente um processo difícil, moroso e incerto quando pretende fazer aprovar um plano de pormenor e que, na mesma área, seja possível, sem plano de pormenor, ocupá-la com urbanizações avulsas de forma expedita.*

*vii) À semelhança do que acontece noutros países europeus, os planos territoriais devem ser informados por cartas de preços de mercado relativamente aos diversos solos e demais produtos imobiliários. Esta carta de preços deve ser disponibilizada como elemento informativo e, nessa medida, regulador do mercado. Este procedimento contribuiria para a transparência e para desmotivar a especulação.*

*viii) O custo da construção e manutenção das redes de infra-estruturas seria, por si só, um motivo para se dar particular atenção ao controlo da expansão urbana e do povoamento disperso. Os Municípios necessitam urgentemente de instrumentos de gestão fundiária destinados a disciplinar o povoamento e a participar nas tarefas de reordenamento do espaço rústico.*

*ix) A gestão do espaço rústico é indissociável do sentido útil que tem para as populações que se dedicam a uma agricultura que, não sendo competitiva, é do interesse nacional manter num contexto sustentável.*

*O desenvolvimento e estabilização de uma estrutura agrária sustentável, alicerçada em explorações agrícolas modernas, competitivas e com um sentido útil na economia das empresas e das famílias ligadas a este sector, continuam a ser um desafio imperativo para o planeamento do território. Confirmada a inoperância da legislação em vigor, é necessária uma política que assegure um efectivo ordenamento do uso agrícola e o apoio aos agricultores. Aqueles terrenos que têm um uso agrícola deslocado devem ser reconvertidos para o uso silvestre (Simões; 2007, p. 47).*

As autoras Pereira e Carranca (2009) citadas pela autora Margarida Pereira (2009, p. 79) referem que, “em Portugal, a responsabilidade pela política de ordenamento do território é do Estado (Constituição da República Portuguesa, 1976), mas só a Lei de Bases do Ordenamento do Território e Urbanismo (1998) explicita os princípios que lhe devem ser subjacentes – sustentabilidade e solidariedade intergeracional, economia, coordenação, subsidiariedade, equidade, participação, responsabilidade, contratualização e segurança jurídica. A aprovação do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) (MAOTDR, 2007) representa um marco que merece ser sublinhado, apontando uma visão estratégica para o país num horizonte alargado (2025). Os problemas inventariados são muitos (24) e diversificados,



e a sua superação está em parte dependente do modo como os demais instrumentos de gestão territorial darão seguimento às orientações aí expressas e como os principais actores responsáveis pelas dinâmicas territoriais (públicos e privados) lhes derem acolhimento. Apesar do curto período de tempo que mediou desde a sua entrada em vigor, há sinais contraditórios sobre os progressos entretanto conquistados” (Pereira e Carranca, 2009). O avanço dos planos de desenvolvimento territorial à escala das regiões são um passo positivo no sentido de aprofundar e adaptar as orientações nacionais às particularidades regionais. Ao nível local, “(...) os instrumentos de planeamento municipal continuam a dispor de forma demasiado rígida sobre a ocupação dos solos, descurendo o seu papel de definição das estratégias locais de evolução” (Galvão; 2008, p. 3).

“Uma das mais importantes funções da política de ordenamento do território consiste, em conformidade com os seus objectivos, em proporcionar aos investidores privados uma perspectiva de desenvolvimento prospectivo e segurança em termos de ordenamento. A política de ordenamento do território deverá, em conjunto com as políticas sectoriais pertinentes, contribuir para tornar os municípios e as regiões mais atractivos para o investimento privado, tanto a nível local como regional, de forma compatível com o interesse público” (CEMAT; 2000, p. 7).

Assim, as políticas de ordenamento devem apostar na valorização do capital territorial e das identidades como factor de diferenciação. A falta de escala e de diversidade funcional aconselham a cooperação entre cidades e entre territórios, conquistando desse modo os benefícios de economias de escala. Os planos regionais, instrumentos de desenvolvimento territorial, explicitam os eixos estratégicos a perseguir. Mas a prossecução dessas orientações fica dependente da capacidade de articulação das políticas sectoriais, por um lado, da capacidade de cooperação inter-municipal, por outro, e ainda da capacidade de envolvimento dos agentes económicos e sociais.

O Estado assumiu a governação do(s) território(s), de modo mais ou menos centralizado e normativo, estando o poder referenciado a uma determinada estrutura administrativa de base territorial. A governação moderna é, pois, indissociável da fragmentação do poder político, exigindo mecanismos de articulação e coordenação (verticais e horizontais) para impedir a perda da unidade do conjunto e assegurar eficácia ao funcionamento desta estrutura mais complexa. Mas as deficiências de coordenação mostram dificuldade em ser superadas, penalizando o desempenho da acção pública.

Este contexto de actuação é agravado pelas alternâncias do poder, que afectam o processo de planeamento: estando este relacionado a um ciclo longo, confronta-se com os ciclos curtos do poder político (aos níveis nacional, regional e local), muitas vezes desfasados,

o que pode comprometer um projecto territorial (por abandono, adiamento, desarticulação ou amputação de elementos estruturantes) e, por arrastamento, o desenvolvimento desse território, caso aquele não esteja escorado em estruturas de governança territorial que lhe confirmem continuidade e solidez. Ao nível nacional, as várias políticas sectoriais continuam a agir ignorando a dimensão territorial plasmada no PNPOP e sem abertura para a integração inter-sectorial; a entidade responsável (Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano) pela elaboração do Programa “desapareceu” após a sua aprovação, donde resulta “(...) a ausência de uma entidade com poder (efectivo) para arbitrar conflitos de interesses ou contradições sectoriais no seio da Administração, perante a evidente incapacidade de articulação horizontal intersectorial” (Pereira e Carranca; 2009, p. 7).

#### **1.4. O novo papel do PDM na dinamização concelhia**

De acordo com o autor António de Jesus Fernandes de Matos (2000, p. 39), “a utilização instrumental do Plano Director Municipal representa um desafio à imaginação e capacidade de intervenção das Autarquias Locais tendo em vista adequar o estilo de planeamento e intervenção à especificidade sócio-territorial do desenvolvimento local. Além disso, requer ainda uma intervenção autárquica activa, inovadora e participada.

A intervenção municipal no desenvolvimento local pressupõe a existência de uma *estratégia de ordenamento do território e de actuação no domínio social e económico*, de um *programa urbanístico* e, sobretudo, de *capacidade de gestão*.

A estratégia global de ordenamento do território define um “esboço” de desenvolvimento urbano, ou seja, define os perímetros, as condições e as regras da gestão urbanística a adoptar numa perspectiva de compatibilização do desenvolvimento económico e social com a salvaguarda dos recursos naturais e o equilíbrio ambiental.

Estas preocupações apontam para um programa urbanístico relativamente rígido no que diz respeito aos aspectos estruturais do ordenamento e salvaguarda dos recursos naturais e construídos, mas, suficientemente, flexível nas restantes áreas permitindo que as decisões sobre o seu uso ou transformação possam articular-se e adaptar-se à gestão corrente do município. Esta forma de abordar a intervenção autárquica tem como objectivos principais, por um lado, acabar com o “amadorismo” na gestão municipal e, por outro lado, dinamizar o surgimento de iniciativas e orientá-las para as alternativas de localização que melhor se adaptam aos objectivos de ordenamento do território municipal. Em última análise, a estratégia de ordenamento do território municipal e o programa urbanístico formam as bases

da promoção de um modelo territorial compatível com a salvaguarda do equilíbrio do meio ambiente e o aproveitamento das potencialidade endógenas, viabilizando o desenvolvimento das actividades económicas e criando as condições necessárias para assegurar a qualidade de vida local.

A estratégia de actuação no domínio social e económico constitui um quadro de referência não só para os agentes privados, mas também, e sobretudo, como referência orientadora da própria autarquia no domínio da animação e fomento das actividades sociais e produtivas. A concretização desta estratégia exige à autarquia, além dos recursos financeiros, uma enorme capacidade de orientação, mobilização e coordenação.

As autarquias locais devem, assim, protagonizar uma actuação que se consubstancie na pedagogia da mudança, da participação e da solidariedade”.

Aceitando estes pressupostos, podemos concluir que as autarquias para prosseguirem o desempenho das suas atribuições na esfera do desenvolvimento socioeconómico, além dos instrumentos legais enquadradores (especialmente dos *planos municipais de ordenamento*), necessitam de uma elevada *capacidade de gestão e criatividade* nas formas de concretização dos seus objectivos.

Os Planos Municipais de Ordenamento ao reflectirem a estratégia de desenvolvimento económico e social adoptada pelo executivo camarário e, por conseguinte, se afirmarem como elemento orientador da actividade, quer da Administração Pública (Central e Local), quer das entidades privadas, desempenham um papel crucial na implementação da estratégia de desenvolvimento local promovido pelas autarquias.

O papel do PDM na construção da forma urbana não é apenas o de indicar as dimensões máximas do que se pode construir em cada zona ou parcela, nem sequer de indicar um perímetro urbano futuro definido pela negativa (reservas) ou por perspectivas de crescimento. A componente urbanística dos Planos Directores Municipais terá uma maior ou menor destaque de acordo com a natureza do concelho. Assim, um concelho de natureza urbana com dinâmicas de transformação do território mais intensas e, consequentemente, com uma elevada especulação imobiliária e fundiária requiere um PDM em que a componente urbanística assume um lugar de destaque ao contrário de um concelho de natureza essencialmente rural. Relativamente aos concelhos urbanos correspondentes a centros regionais, poderemos concluir pela necessidade de racionalização do património fundiário existente e para a conveniência em adoptar uma política urbanística que contrarie o crescimento urbano-industrial desordenado e promova o cerzimento dos tecidos intersticiais urbanos.

A tarefa de elaborar um PDM para todos os municípios nacionais, por razões mais ou menos previsíveis e que iam desde a situação caótica da informação cartográfica e geográfica até à dos “condicionantes” ou servidões de que o Estado era responsável, não era fácil. Aliás, as condicionantes e servidões representavam o ponto de partida para o trabalho de ordenamento municipal e estiveram na génese de atrasos substanciais, muitos dos quais, devido à delimitação conflituosa da RAN, REN, Plano Rodoviário, etc.. Além disso, a elaboração dos PDM foi claramente influenciada pela corrida aos fundos comunitários pelas autarquias e Ministérios já que o facto de ter um plano aprovado, mas não ratificado, poderia ser a chave para o acesso aos meios financeiros prejudicando assim a sua qualidade e diminuindo a sua eficácia. Efectivamente a aprovação do plano ao permitir o acesso aos fundos europeus para, entre outras, a construção de infra-estruturas equipamentos e projectos de requalificação urbana, viabilizava soluções que se mostrariam impossíveis com o plano ratificado e publicado.

“Os Planos Directores Municipais têm sido entendidos como instrumentos legais contra eventuais abusos de edificabilidade e não para orientar, pela positiva, uma modificação planeada do concelho que exige efeitos reais sobre os comportamentos dos detentores do solo sem obrigar os Municípios a recorrer a processos de expropriação ou de aquisição sempre morosos e com custos muito elevados. Aliás, esta ausência de instrumentos de actuação abrange não só o PDM, mas, também, as outras figuras de planeamento municipal. No nosso quadro legal, a diferença entre os planos é de “perspectiva”, isto é, de natureza e finalidade do mesmo. Ora, se o que diferencia os vários tipos de plano fosse o “zoom” ou escala, uma só figura de Plano mediante um sistema de “janela” permitiria descer ao cadastro onde quiséssemos ou, em sentido inverso, subir ao conjunto do território sem ambiguidades que resultam da *informação imprecisa sobre os cadastros, as tendências dos mercados, a vontade de agentes promotores, o regime operativo da urbanização, etc.*” (Portas; 1995, p. 22). Isto significa que se deveria tentar a variação de graus de determinação/indeterminação na mesma figura de plano obrigando a um trabalho estreito com o município e deste com os agentes de desenvolvimento que se traduziria, por exemplo, nos projectos elegíveis para os Programas ou Contratos Programas com a Administração Central e nos Contratos de Urbanização com os agentes privados.

“O interesse pelo desenvolvimento local, no último terço do século, estendeu-se ao planeamento de cariz sócio-territorial visto a confiança no crescimento continuado e com níveis elevados de progressão ter sido abalada pelas graves crises de produção e se tornar necessário fomentar espacialmente o crescimento. Sem perder de vista o caso português, o

planeamento local ou de nível municipal tem cada vez mais interesse dado que (Lopes; 1990, p. 19):

- a inexistência de crescimento para distribuir realçou o papel do Planeamento enquanto instrumento de mobilização dos recursos e potencialidades endógenas de desenvolvimento;
- os novos enfoques teóricos do Desenvolvimento enfatizam o desenvolvimento Local, como conceito ... qualitativo, fazendo apelo às especificidades sócio-territoriais do desenvolvimento e à pequena escala de actuação. Começa a conceber-se o Planeamento, como instrumento privilegiado de promoção do Desenvolvimento Local;
- .... o Planeamento do Desenvolvimento Local necessita de dispor de estruturas institucionais que o administrem, por forma a conferir-lhe legitimidade social e eficácia;
- a institucionalização de estruturas representativas das comunidades locais, dotadas de autonomia, conduziram a que, face às repercussões locais da crise e ao alargar à satisfação das necessidades básicas da população os objectivos do Desenvolvimento, aquelas estruturas revelassem uma atitude crescentemente “intervencionista” na esfera do desenvolvimento local, carecendo de instrumentos de suporte [adequados] a essa intervenção”.

Contudo, a intervenção municipal no desenvolvimento local pressupõe a existência de uma *estratégia de ordenamento do território e de actuação no domínio social e económico*, de um *programa urbanístico* e, sobretudo, de *capacidade de gestão*. Assim, se por um lado, a estratégia de ordenamento do território municipal e o programa urbanístico formam as bases da promoção de um modelo territorial compatível com a salvaguarda do equilíbrio do meio ambiente e o aproveitamento das potencialidade endógenas, viabilizando o desenvolvimento das actividades económicas e criando as condições necessárias para assegurar a qualidade de vida local. Por outro lado, a estratégia de actuação no domínio social e económico constitui um quadro de referência não só para os agentes privados, mas também, e sobretudo, para a própria autarquia no domínio da animação e fomento das actividades sociais e produtivas. A concretização desta estratégia exige à autarquia, além dos recursos financeiros, uma enorme capacidade de orientação, mobilização e coordenação. As autarquias locais devem, assim, protagonizar uma actuação que se consubstancie na pedagogia da mudança, da participação e da solidariedade.

“As estruturas urbanas e municipais em Portugal são de pequenas dimensões médias e de grande dispersão de valores. Só dois núcleos urbanos, Lisboa e Porto, têm capacidade de agrupar áreas metropolitanas ao nível de cidades-regiões.

O país vai progredindo em cobertura no que respeita a planos supra-municipais e tem cobertura total a nível de PDM. Debatem-se aspectos relativos à segunda geração de PDM e há alguma controvérsia sobre burocracias e sobre quem devem ser os actores das servidões ecológicas.

A relação hierárquica dos diferentes planos referidos tem na cúpula o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território e na base, naturalmente, o Plano de Pormenor. Assim, os diferentes planos traduzem um compromisso de compatibilização das respectivas opções. E, quando sobre a mesma área territorial incida mais de um plano, o plano posterior deve indicar expressamente quais as normas do plano preexistente que revoga, sob pena de invalidade.

O programa nacional e os planos regionais definem o quadro estratégico a desenvolver pelos planos municipais, ou intermunicipais quando existam. Além disso, os planos especiais de ordenamento prevalecem sobre estes últimos” (Mafra e Silva; 2004, p. 63).

Segundo o referenciado no decorrer da Conferência Associação Nacional de Municípios Portugueses (2003, p. 3), “os Planos Directores Municipais devem contribuir para a racionalização das redes de infra-estruturas publicas. Esta racionalização deve ser entendida como um esforço de adequação, temporal e espacial, da oferta à procura, tendo em vista a garantia de equidade social e demográfica mínima no acesso aos serviços proporcionados por estas infra-estruturas, a optimização dos investimentos públicos respectivos e mesmo a transformação desejada e desejável das formas de ocupação do território”.

“É de todo aconselhável uma concepção dos PDM que procure adoptar e aplicar um conceito de plano enquanto regulador, mas entendendo a regulação como a adopção de um conjunto de medidas que devem ser tomadas mediante um processo de dialogo com os outros agentes de desenvolvimento municipal, atitude passiva de aplicação, por parte da administração.

As opções estratégicas de parcerias publico/privadas devem cada vez mais ser equacionadas, especialmente num quadro de redução de fundos nacionais e comunitários (ANMP; 2003, p. 9).

Segundo Margarida Pereira (2003, pp.181-186), “ao nível da concepção, deve ser concebido um projecto territorial que reforce a visão estratégica do desenvolvimento local e promova a sua articulação com o modelo de ordenamento.

O planeamento municipal não se circunscreve à elaboração e gestão do Plano Director Municipal (PDM). Todavia, este assume um lugar preponderante, pelo seu carácter de obrigatoriedade e de abrangência territorial. Desde 2003 que o território do Continente está coberto através do PDM com normativas sobre a regulação da transformação do uso do solo.

A falta de enquadramento teórico-conceptual da maioria das equipas técnicas e de muitos técnicos da Administração, responsáveis pelo surgimento dos estudos nas Comissões Técnicas de Acompanhamento, conduziram muitas vezes a conflitos, nem sempre ultrapassados da melhor forma. A concentração do trabalho levou, por vezes, à produção em serie, numa total indiferença pela território. Para o arrastamento da elaboração dos planos concorreram ainda outros factores, tais como, cartografia inadequada, informação estatística dispersa, por vezes desactualizada, pouco acessível e com desagregação espacial não ajustada ao planeamento municipal, ambiguidade nos critérios de demarcação das reservas agrícolas e ecológicas”.

### **1.5. Enquadramento dos Planos Directores Municipais no regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial**

Após a compreensão da importância e definição dos conceitos de ordenamento e planeamento territorial, assim como a percepção do sistema de gestão territorial seguidamente, irá ser desenvolvida a relação do Plano Director Municipal com outros instrumentos de gestão territorial (IGT) enquadrado no âmbito nacional, regional e municipal, com base no regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial presente no Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro alterado pelo Decreto-Lei n.º 46/2009 de 20 de Fevereiro, em desenvolvimento da Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, que estabelece as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo, definiu o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial (RJIGT). Para além de modificações pontuais, o RJIGT foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 46/2009 de 20 de Fevereiro, essencialmente no domínio do procedimento de formação dos planos municipais de ordenamento do território.

A LBOTU (Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo), Lei 48/98, de 11 de Agosto alterada pela Lei n.º 54/2007, de 31 de Agosto, é hoje o documento agregador dos princípios que devem balizar as políticas para o território e explica a articulação formal entre os instrumentos de diferente natureza e nível. Aí são expostos os grandes princípios, objectivos, que balizam os princípios a salvaguardas na definição do modelo de ordenamento:

- o desenvolvimento pressupõe competitividade mas também sustentabilidade territorial, socioeconómica e ambiental;
- o desenvolvimento implica um esforço colectivo em redor de um projecto mobilizador, eleito e assumido a partir de uma opção entre alternativas;

- um projecto de desenvolvimento territorial tem que assentar numa estratégia de envolvimento dos actores, veiculando-os a compromissos, responsabilidades, medidas e acções de concertação;
- a capacidade de afirmação tem de se apoiar nas identidades locais como elemento diferenciador, o que conduz à recusa de soluções estereotipadas.

A LBOTU, desenvolve-se com base num sistema de gestão territorial que se organiza em três âmbitos: o âmbito nacional, o âmbito regional e o âmbito municipal, definido este último, de acordo com as directrizes de âmbito nacional e regional e com opções próprias de desenvolvimento estratégico, o regime de usos do solo (exclusivo em âmbito de PDM) e a respectiva promoção, no qual se integra o Plano Director Municipal.

Estes instrumentos de gestão integram, de acordo com o seu âmbito, funções diferenciadas, sendo que os instrumentos de planeamento territorial, do qual faz parte o PDM, possuem uma natureza regulamentar, equivalentes a um regulamento administrativo, estabelecendo, como já referido, o regime de uso do solo, definindo modelos de evolução da ocupação humana e da organização de redes e sistemas urbanos, dentro de uma escala de parâmetros de aproveitamento do solo.

A qualificação dos solos no PDM regula, com respeito pela sua actividade básica, o aproveitamento dos terrenos em função da actividade, estabelecendo o respectivo uso e edificabilidade.

Esta lei veio ainda introduzir a possibilidade de aplicação de sistemas de execução coordenada e programada para a implementação dos instrumentos de gestão territorial, impondo aos particulares o dever de concretizar e adequar as suas pretensões às metas e prioridades nelas estabelecidas.

Compete à Câmara Municipal (segundo o Decreto-Lei 380/99 de 22 de Setembro alterado pelo Decreto-Lei nº. 46/2009 de 20 de Fevereiro), por sua deliberação, a elaboração dos planos municipais de ordenamento do território, definindo a oportunidade e os termos de referencia do instrumento de gestão.

A execução dos planos através dos referidos sistemas desenvolve-se no âmbito de unidades de execução delimitadas pelas Câmaras Municipais, por iniciativa própria ou com a colaboração das entidades publicas e privadas, procedendo à realização das infra-estruturas e dos equipamentos de acordo com o interesse público, os objectivos e as prioridades estabelecidas nos planos municipais.

Estes sistemas determinam que os particulares passem a ter o dever de concretizar e de adequar as suas intenções aos objectivos dos planos.



Existem três sistemas de execução previstos (artº 122): o de compensação, o de cooperação e o de imposição administrativa, onde no primeiro é o particular a tomar a iniciativa da execução, no segundo a iniciativa é municipal, com a cooperação dos particulares interessados, e o último é onde o município chama a si a responsabilidade de executar o plano directamente ou por concessão da urbanização.

Estes sistemas são aplicados no âmbito das unidades de execução cuja delimitação é da competência da Câmara Municipal, podendo ser de sua própria iniciativa ou a requerimento dos proprietários interessados. A delimitação das unidades de execução devera garantir um desenvolvimento urbano harmonioso e a justa repartição de benefícios e encargos dos proprietários envolvidos.

## **2. PLANO DIRECTOR MUNICIPAL DE ALFÂNDEGA DA FÉ**

O Plano Director Municipal é um instrumento de referência para a elaboração dos demais planos municipais de ordenamento do território e para o estabelecimento de programas de acção territorial, bem como para o desenvolvimento das intervenções sectoriais da administração do Estado no território do município, em concretização do princípio da coordenação das respectivas estratégias de ordenamento territorial.

No presente capítulo é descrito o PDM em vigor do concelho de Alfândega da Fé, os seus objectivos propostos, o processo de revisão do novo PDM, assim como as fases do processo em si, e como é feito o acompanhamento e é apresentada a estrutura orgânica da equipa de elaboração do PDM.

### **2.1. PDM de Alfândega da Fé em vigor**

Segundo a Resolução do Conselho de Ministros n.º 103/94, foi aprovado pela Assembleia Municipal de Alfândega da Fé, em 16 de Julho de 1994, o seu plano Director Municipal. Na sequência desta aprovação, a Câmara Municipal iniciou o processo de ratificação daquele instrumento de planeamento, conforme dispõe o n.º 5 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março. O Plano Director Municipal de Alfândega da Fé foi objecto de parecer favorável da comissão técnica que, nos termos da legislação em vigor, acompanhou a elaboração do Plano.

Os objectivos que constituíam o PDMAF de 1994 eram os seguintes:

- 1) Definir e estabelecer princípios e regras para a ocupação, uso e transformação do solo;
- 2) Salvaguardar e valorizar o património cultural e natural existente;
- 3) Promover e acautelar o desenvolvimento económico e social;
- 4) Servir de enquadramento à elaboração de planos de actividades do município;
- 5) Fornecer orientações para o planeamento municipal;
- 6) Salvaguardar os direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.

Estratégias de Desenvolvimento Económico propostas no PDM (1994)

- Modernização do sector agrícola;
- Florestação;
- Crescimento das indústrias agro-alimentares;
- Fixação de indústrias baseadas em matérias-primas locais (caso das madeiras e dos minerais não-metálicos);

- Atracção de actividades industriais não-poluentes e desenvolvimento das actividades artesanais;
- Desenvolvimento do turismo.

Segundo o Relatório: Avaliação da Execução do Plano Director Municipal e Caracterização da Evolução das Condições Económicas, Sociais, Culturais e Ambientais que determinaram a respectiva revisão (Setembro 2008, p. 23), *à semelhança do resto do país interior e rural, as duas décadas que antecederam a entrada em vigor do PDM de 1994 provocaram no município de Alfândega da Fé um desordenamento notório, apesar da escassa pressão imobiliária. No entanto, a introdução do plano municipal de ordenamento do território em pouco alterou esses desígnios, na medida em que continuaram a marcar presença a invasão indiscriminada de terrenos rurais afastados dos núcleos urbanos, a maioria das vezes sem infra-estruturas reais ou mesmo potenciais; por outro lado, as zonas consolidadas, quer na sede do concelho (centro histórico), quer nas aldeias (centro antigo), foram-se esvaziando da sua função residencial, deixadas ao acaso, apodrecendo ao sabor do tempo. No mercado de solos entraram, invariavelmente, os terrenos “fáceis” — ao longo das estradas de acesso aos aglomerados, ou, as pequenas quintas nas imediações dos núcleos urbanos —, enquanto alguns terrenos centrais se mantiveram agricultados ou esquecidos (“a monte”), indisponíveis para lotear.*

*Embora se reconheçam algumas virtudes em termos operativos, nomeadamente ao nível da flexibilidade, a 1.ª geração do PDM de Alfândega da Fé traduziu um receituário estereotipado, sem grande validade nem conteúdo, que serviu para pouco mais que legitimar a acção administrativa da autarquia, dispensando os planos de maior detalhe. As disposições inoperantes deste planeamento municipal apenas baralharam os decisores políticos, os técnicos e os promotores privados que operam no território, originando perversidades na utilização deturpada de um plano sem estratégias de operacionalidade e eficácia na gestão urbanística.*

## **2.2. Processo de Revisão do PDM de Alfândega da Fé**

Segundo o artigo 84.º do Decreto-Lei 380/99 de 22 de Setembro alterado pelo Decreto-Lei nº. 46/2009 de 20 de Fevereiro, o Plano Director Municipal estabelece a estratégia de desenvolvimento territorial, a política municipal de ordenamento do território e de urbanismo e as demais políticas urbanas, integra e articula as orientações estabelecidas pelos

instrumentos de gestão territorial de âmbito nacional e regional e estabelece o modelo de organização espacial do território municipal.

O modelo de organização espacial do território municipal tem por base a classificação e a qualificação do solo. O plano director municipal é de elaboração obrigatória.

O PDM responde aos propósitos ao estabelecer a estrutura espacial para o território do município, a classificação dos solos, os perímetros urbanos e os indicadores urbanísticos, assumindo como objectivo final o desenvolvimento do território conseguido através da distribuição racional das actividades económicas, desenvolvimento social e a igualdade entre os cidadãos, acesso aos equipamentos e serviços públicos, redes de transporte, comunicações e infra-estruturas, etc.

A tramitação dos procedimentos exigíveis nos processos de elaboração e revisão de planos directores municipais (PDM) é regulada pelos seguintes diplomas legais:

- Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, com a redacção que lhe é conferida pelo Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de Dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro, que, no presente texto se designa por RJIGT - Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (ver Anexo B e C).

O Decreto-Lei n.º 380/99, de Setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 46/2009, de 20 de Fevereiro, que estabelece as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo e define o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial (RJIGT), refere nos seus artigos 85º e 86º quais são os conteúdos material e documental, respectivamente, dos planos directores municipais.

Este documento versa as temáticas enunciadas no artigo 85º, nomeadamente:

- caracterização económica, social e biofísica, incluindo da estrutura fundiária da área de intervenção;
- definição e caracterização da área de intervenção, identificando as redes urbana, viária, de transportes e de equipamentos de educação, de saúde, de abastecimento público e de segurança, bem como os sistemas de telecomunicações, de abastecimento de energia, de captação, de tratamento e abastecimento de água, de drenagem e tratamento de efluentes e de recolha, depósito e tratamento de resíduos;
- definição dos sistemas de protecção dos valores e recursos naturais, culturais, agrícolas e florestais, identificando a estrutura ecológica municipal;
- identificação das áreas e a definição de estratégias de localização, distribuição e desenvolvimento das actividades industriais, turísticas, comerciais e de serviços;
- definição de estratégias para o espaço rural, identificando aptidões, potencialidades e referências aos usos múltiplos possíveis;

- identificação e a delimitação dos perímetros urbanos, com a definição do sistema urbano municipal;
- identificação de condicionantes, designadamente reservas e zonas de protecção, bem como das necessárias à concretização dos planos de protecção civil de carácter permanente;
- condições de reconversão das áreas urbanas de génese ilegal;
- identificação das áreas de interesse público para efeitos de expropriação, bem como a definição das respectivas regras de gestão;
- articulação do modelo de organização municipal do território com a disciplina consagrada nos demais instrumentos de gestão territorial aplicáveis.

O plano director municipal segundo o exigido no n.º 2 do artigo 86º (...). é constituído por:

- Regulamento;
- Planta de ordenamento, que representa o modelo de organização espacial do território municipal, de acordo com os sistemas estruturantes e a classificação e qualificação dos solos e ainda as unidades operativas de planeamento e gestão definidas;
- Planta de condicionantes que identifica as servidões e restrições de utilidade pública em vigor que possam constituir limitações ou impedimentos a qualquer forma específica de aproveitamento.

O plano director municipal é acompanhado por:

- Estudos de caracterização do território municipal;
- Relatório, que explicita os objectivos estratégicos e as opções de base territorial adoptadas para o modelo de organização espacial, bem como a respectiva fundamentação técnica, suportada na avaliação das condições económicas, sociais, culturais e ambientais para a sua execução;
- Relatório ambiental, no qual se identificam, descrevem e avaliam os eventuais efeitos significativos no ambiente resultantes da aplicação do plano e as suas alternativas razoáveis que tenham em conta os objectivos e o âmbito de aplicação territorial respectivos;
- Programa de execução, contendo designadamente disposições indicativas sobre a execução das intervenções municipais previstas, bem como sobre os meios de financiamento das mesmas.

A revisão do PDM é o maior desafio que se pode colocar a um político local. Maior ainda quando se considera o peso da administração pública e a tradição napoleónica de legislar como é a portuguesa. De facto, o processo de revisão pressupõe inúmeros ofícios e

circulares, instruções, despachos, portarias, decretos-lei, leis e diplomas regulamentares que entorpecem e impedem as boas soluções, proporcionam intermináveis e, às vezes, absurdas e inúteis discussões técnicas.

O processo de revisão do PDM de Alfândega da Fé teve formalmente início em 10 de Fevereiro de 2003, com a deliberação da Câmara Municipal que determinou a elaboração, nos termos do artigo 74.º do Decreto-Lei n.º 380/99 de 22/09.

A referida deliberação foi tornada pública, sob a forma de Aviso (Abril 2003), e divulgada na comunicação social e nos locais públicos do costume<sup>18</sup>, sendo igualmente publicada no Diário da República II série, n.º 128, de 03 de Junho de 2003.

De acordo com o Relatório: Avaliação da Execução do Plano Director Municipal e Caracterização da Evolução das Condições Económicas, Sociais, Culturais e Ambientais que determinaram a respectiva revisão (Setembro 2008) a “morosidade do processo da revisão do PDM é justificada pelas seguintes razões:

- de actualização estratégica (adaptação do instrumentos de gestão territorial a novas apostas municipais);
- de rigor (incorporação de novos dados e novas técnicas);
- de actualização (novas exigências legais, novos dados demográficos, novas dinâmicas regionais, novas exigências urbanas);
- de capacidade de gestão (criação de novas bases de informação geográfica susceptíveis de facilitar a gestão do solo).

Em termos gerais, e particularmente no que se refere ao PDM, o ordenamento do território não faz parte do debate social, sendo entendido como um conjunto de obstáculos ao desenvolvimento económico, que muito raramente constam da agenda política ou da agenda mediática.

À semelhança do que já acontece com as preocupações ambientais, e “usando” o processo de revisão do PDM como pretexto, a cultura do ordenamento do território deve ser fomentada: através dos programas de educação, das novas tecnologias de informação e comunicação, da divulgação de boas práticas, pela valorização da utilidade social, e pelo grau de transparências das instituições”.

Ao longo do período de vigência, o PDM de Alfândega da Fé foi sujeito a uma alteração do PDM segundo o Aviso n.º 7473/2009, de 3 de Abril, rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 1165/2009, de 30 de Abril. Esta alteração veio “reclassificar e requalificar o uso do solo, (...) sobre uma área de 5,7572ha, sita na freguesia de Alfândega da Fé, a qual deixa de estar classificada como “solo rural” (qualificada como “Espaços Naturais de

---

<sup>18</sup> [www.cm-alfandegadafe.pt](http://www.cm-alfandegadafe.pt); [www.dgotdu.pt](http://www.dgotdu.pt) e [www.dre.pt/](http://www.dre.pt/)

Utilização Múltipla”) e passa a estar classificada como “solo urbano” (qualificada como “Espaços Urbanizáveis”); não estando esta área abrangida por qualquer servidão ou restrição de utilidade pública” (Declaração de rectificação n.º 1165/2009).

*Devido (1) ao término do prazo de vigência do PDM – 10 anos (art. 5º do Regulamento do PDM de Alfândega da Fé) –, (2) à necessária actualização da classificação e qualificação do uso do solo, e (3) às necessárias compatibilizações do PDM com a actual legislação, quer em termos de RJIGT, quer em termos da demais legislação relativa aos recursos territoriais presentes no concelho e às servidões administrativas e restrições de utilidade pública, justifica-se a presente revisão do PDM de Alfândega da Fé. O início do processo de revisão do PDM de Alfândega da Fé foi tornado público através do Aviso n.º 4177/2003, de 28 de Abril, publicado em Diário da República (2ª Série) em 3 de Junho de 2003, tendo o Presidente da CCDR-N constituído a respectiva Comissão de Acompanhamento através do Aviso n.º 21084/2008, de 1 de Agosto<sup>19</sup>.*

Os objectivos a perseguir, estruturados pela estratégia da política de ordenamento do território que irá alimentar o novo PDM, são:

- melhoria das condições de vida (criação de oportunidades de emprego / contrariar o decréscimo populacional);
- preservação e potenciação dos recursos naturais e culturais;
- revitalização e diversificação económica (agricultura / indústria agro-alimentar / turismo sustentável);
- reabilitação urbanística dos aglomerados urbanos e qualificação ambiental do território;
- optimização dos sistemas urbanos (redes de infra-estruturas / rede de equipamentos colectivos).

Foram definidos os principais objectivos sectoriais:

- Melhorar as acessibilidades;
- Melhorar os serviços básicos à população;
- Proteger a qualidade do ambiente;
- Melhorar o nível de vida das populações.

Dos objectivos definidos no PDM em 1994 não se diferenciam muito aos objectivos para a nova estratégica política de ordenamento do território para o concelho de Alfândega da Fé, na medida em que o desenvolvimento económico do concelho permanece com elevada importância, aliado à melhoria das condições de vida através da criação de ofertas de emprego e da revitalização da indústria, assim como, o progresso nas actividades agrícolas.

---

<sup>19</sup> In Volume I – Caracterização e Diagnóstico do Concelho de Alfândega da Fé, GeoAtributo, Lda. Março de 2010, p.60.

De realçar que no presente processo de revisão do PDM surge interesse no meio urbano como potencial para o concelho, com especial destaque à reabilitação do edificado e melhoria nas infra-estruturas e equipamentos colectivos importantes ao bom funcionamento do sistema urbano e uma das principais formas de fixar população. De salientar ainda, que poderia ser acrescentado como um dos objectivos a ser levado em conta no processo de revisão do PDM, a melhoria da rede viária de forma a diminuir o isolamento do concelho contribuindo assim para uma maior abertura e possibilidade de revitalização do tecido social e económico. De facto, a rede viária assume particular importância na fixação da população residente e no desenvolvimento local.

### **2.3. Fases do processo de revisão do PDM**

A revisão do plano prevê um processo de planeamento em curso e, por isso, não pode ignorar a prática anterior. Assim, o seu início deve ser antecedido de uma avaliação dos resultados alcançados com o plano vigente, debruçando-se não só sobre o grau de execução dos elementos estruturantes do modelo de ordenamento (nível e concretização, principais desvios, causas e consequências), mas sobretudo sobre a sua eficácia, isto é, se os objectivos a que se tinha proposto foram atingidos (ponderação quantitativa e qualitativa). Este exercício deve converter-se em aprendizagem dos técnicos e dos eleitos, com ensinamentos para o futuro, e em aprendizagem para os cidadãos, por forma a enriquecer a participação do debate público. É ainda decisivo deixar claro de que modo o plano constituiu um referencial para orientar a mudança, isto é, o que aconteceu por força do plano. Esta tarefa pode integrar o arranque do processo, ou se estudos anteriores tiveram incidência neste âmbito (por exemplo, a realização atempada dos relatórios de estudo ao nível municipal ou ainda os relatórios justificativos da revisão), a ser apenas um esforço de síntese. Tarefa esta, correspondente à 1ª fase de trabalho do processo de revisão do PDM de Alfândega da Fé, com a elaboração do Relatório de Avaliação da Execução do PDM (ver figura 2).

“A caracterização da nova situação de referência parte da descrição da dinâmica recente do sistema territorial, através da apresentação das transformações ocorridas e das tendências instaladas no território (espaciais, demográficas, económicas, ambientais, uso do solo) desde a ratificação do PDM. O enquadramento supramunicipal revela-se fundamental, pelas influências que daí podem advir para o seu desenvolvimento. Esta abordagem é ainda pertinente no sentido de contrariar a tendência dos municípios para se constituírem como



“ilhas”, tornando claras as apostas que estão ou deveriam estar a ser feitas na região/sub-região a que pertencem e o papel que o município aí pode desempenhar.

O esforço produzido deve ser agora orientado para identificar as directrizes de ordenamento e conceber uma visão estratégica para o município. As primeiras apoiam-se nas condicionantes ao ordenamento, que sistematizam as vocações e usos preferenciais, bem como a compatibilidade e incompatibilidade entre actividades. A visão estratégica, isto é, o projecto de desenvolvimento territorial desejado no futuro deve ancorar-se num número limitado mas bem identificado de áreas de intervenção. A sua concepção depende da situação de referência – contexto económico, político e social, disfunções e potencialidades, capacidade de mobilização da comunidade em redor de um projecto assumido pelo colectivo. As directrizes de ordenamento e a visão estratégica balizam a construção de cenários de desenvolvimento, cada um deles caracterizado quanto aos objectivos específicos a perseguir, ao quadro estratégico de desenvolvimento, aos actores protagonistas, ao esboço do modelo territorial correspondente e ao horizonte temporal de concretização.

A avaliação comparada dos dados referidos e a sua discussão com as entidades influentes no desenvolvimento municipal apoiam a eleição do cenário que suportará a estratégia de desenvolvimento adoptada, com tradução espacial no modelo de ordenamento. Este tem que identificar os projectos estratégicos determinantes para a sua viabilização, o tempo útil em que devem ocorrer e os actores protagonistas” (Pereira; 2003, p.194).

Figura 2 – Faseamento dos trabalhos no processo de revisão do PDM de AF

	1.ª FASE		2.ª FASE		3.ª FASE	
	RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DO PDM	RFCO	VOLI – CARACTERIZAÇÃO E DIAGNÓSTICO	PONDERAÇÃO DA CONSULTA INSTITUCIONAL	PROPOSTAS DE REDELIMITAÇÃO DO USO DO SOLO	RELATÓRIO AMBIENTAL
OBJECTIVOS	Inventário e análise da informação existente e identificação das principais questões relacionadas com o uso do solo.	Identifica o objecto de avaliação e os objectivos da Avaliação Ambiental Estratégica.	Produção de um relatório que contém não só os estudos de caracterização mas também o diagnóstico estratégico (SWOT).	Ponderação da consulta institucional do Relatório de Definição de Âmbito (RDA), da AAE da RPDM-AF.	A referenciação espacial dos usos e das actividades através da definição das classes e categorias de espaços.	Identifica, descreve e avalia os eventuais efeitos significativos (positivos ou negativos) no ambiente resultantes da implementação do plano.
CONTEÚDO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Avaliação da execução do PDM em vigor;</li> <li>- Evolução dos indicadores de caracterização do concelho;</li> <li>- Avaliação da qualidade ambiental do concelho;</li> <li>- Definição de novas estratégias sustentadas.</li> </ul>	Identifica os FCD que irão estruturar a análise, e estabelece o alcance da AAE e as ERAE a envolver. Define ainda a estratégia de comunicação.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- IGT's e servidões e restrições de utilidade pública;</li> <li>- El.tos biofísicos;</li> <li>- Património cultural;</li> <li>- Socioeconomia;</li> <li>- Dinâmica urbana;</li> <li>- Equipamentos;</li> <li>- Infra-estruturas;</li> <li>- Riscos naturais/ tecnológicos;</li> <li>- Avaliação da eficácia do instrumento;</li> <li>- Diagnóstico.</li> </ul>	Com este documento pretende-se incorporar os contributos das Entidades com Responsabilidades Ambientais Específicas (ERAEE) e das outras entidades consultadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Relatório fundamentado das soluções adoptadas;</li> <li>- Proposta de Regulamento;</li> <li>- Planta de Ordenamento;</li> <li>- Planta de Condicionantes.</li> </ul>	Processo integrado no procedimento de tomada de decisão, oferecendo uma perspectiva transversal e promovendo uma abordagem estratégica, que se destina a incorporar uma série de valores ambientais, sociais e económicos nessa mesma decisão. Tem um carácter contínuo e sistemático.

Fonte: GeoAtributo, Lda.

De acordo com a figura 2, a **1ª fase** de trabalhos corresponde ao Relatório de Avaliação da Execução do PDM iniciado em Novembro de 2006 e concluído em Novembro de 2008 no qual se apresenta um inventário e análise da informação existente e identificação das principais questões relacionadas com o uso do solo; e ao Relatório de Factores Críticos de Decisão iniciado e finalizado em Setembro de 2008 com o objectivos principal de clarificar o enquadramento estratégico do plano e a definição dos Factores Críticos de Decisão que irão estruturar e conferir a focagem à análise e à avaliação ambiental estratégica. Com isto também se estabelece o alcance da avaliação ambiental, o contexto institucional e o quadro de agentes a envolver.

A **2ª fase** de trabalhos comporta o Relatório de Caracterização e Diagnóstico Estratégico no qual teve início em Maio de 2009 e a sua versão final em Fevereiro do presente ano 2010. Neste relatório consta uma produção de estudos de caracterização da realidade concelhia e através destes a definição de estratégias de desenvolvimento e de ordenamento do território. No decorrer do estágio curricular, participei no âmbito da 2ª fase na elaboração do Relatório de Caracterização e Diagnóstico Estratégico da revisão do PDM de Alfândega da Fé.

Por último, a **3ª fase** engloba as Propostas de Redelimitação do Uso de Solo previsível a sua elaboração para 2011, tem como objectivo de referenciar espacialmente o uso do solo e das actividades através da definição das classes e categorias de espaços. O Relatório Ambiental identifica, descreve e avalia os eventuais efeitos significativos no ambiente resultantes da implementação do plano<sup>20</sup>.

“A implementação destes procedimentos constitui um suporte à viabilização da apresentação de dois em dois anos do Relatório de Estado do Ordenamento do Território Municipal (REOT-M), a sujeitar a discussão pública, conforme consagrado na lei, mas actualmente para o concelho de Alfândega da Fé não existe REOT-M.

A sua divulgação à comunidade, no sentido de informar as dinâmicas instaladas e as divergências face ao prevista constitui uma partilha de responsabilidades e um estímulo a um envolvimento crescente de toda a comunidade, levando-a a ver no plano um instrumento essencial para a promoção do desenvolvimento local. Um Sistema de Informação Geográfica (SIG) municipal e a cartografia digital constituem mais-valias que importam também ao serviço da monitorização” (Pereira; 2003, p.196).

---

<sup>20</sup> A versão final do Relatório Ambiental, o resumo não técnico e declaração ambiental (as três peças finais do processo de AAE), acompanham a proposta de plano do PDM, numa mesma fase - a fase final da revisão do PDM.

## 2.4. Acompanhamento e estrutura orgânica da equipa de elaboração do PDM

Segundo o RJIGT, art. 75º, o acompanhamento da elaboração ou revisão dos PDM é assegurado por uma Comissão de Acompanhamento (CA), integrando:

- representantes dos serviços e entidades da administração directa ou indirecta do Estado ou das Regiões Autónomas;
- representantes do município;
- representantes de outras entidades públicas cuja participação seja aconselhável no âmbito do plano;
- representantes de entidades que, em virtude das suas responsabilidades ambientais específicas, possam interessar os efeitos ambientais resultantes da aplicação do plano.

De acordo com o artigo 10.º da Portaria n.º 1474/2007 de 16 de Novembro, *a CA é o órgão responsável pelo acompanhamento regular dos trabalhos de elaboração ou de revisão do PDM, competindo-lhe assegurar a prossecução dos objectivos previstos no artigo 75.º do Decreto -Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, com a redacção conferida pelo Decreto -Lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro.* Assim, compete à CA:

- O acompanhamento assíduo e continuado dos trabalhos de elaboração ou de revisão do PDM;
- A informação mútua dos serviços e entidades nela representados sobre os planos, programas e projectos, designadamente de iniciativa pública, com incidência na área territorial, promovendo a efectiva aplicação do princípio geral da coordenação previsto no artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro;
- A ponderação, concertação e articulação dos interesses públicos entre si e com os interesses privados, veiculados por via do exercício do direito de participação, com vista ao consequente aperfeiçoamento das soluções do plano e à definição de soluções concertadas, promovendo a efectiva aplicação dos princípios gerais da coordenação e da participação e garantindo a explicitação clara e inequívoca das posições dos sectores representados;
- O apoio à câmara municipal, sempre que esta o solicite, no desenvolvimento dos trabalhos de elaboração ou de revisão do PDM;
- A emissão do parecer escrito previsto no n.º 4 do artigo 75.º -A do Decreto -Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, com a redacção conferida pelo Decreto -Lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro.

A designação dos representantes dos serviços e entidades da administração directa ou indirecta do Estado e das Regiões Autónomas inclui a delegação ou subdelegação dos poderes para efeitos de vinculação daqueles serviços e entidades (ver Anexo G).

A Câmara Municipal comunica à CCDR o teor da deliberação de elaborar ou rever o PDM e solicita a constituição da comissão de acompanhamento, no prazo de 30 dias.

A CA está obrigada a um acompanhamento assíduo e continuado dos trabalhos, devendo, no fim desta fase, apresentar um parecer escrito, assinado por todos os membros, com menção expressa da orientação defendida, que se pronuncia sobre os seguintes aspectos:

- O cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis;
- A compatibilidade ou conformidade da proposta de plano com os instrumentos de gestão territorial eficazes;
- O fundamento técnico das soluções defendidas pela Câmara Municipal.

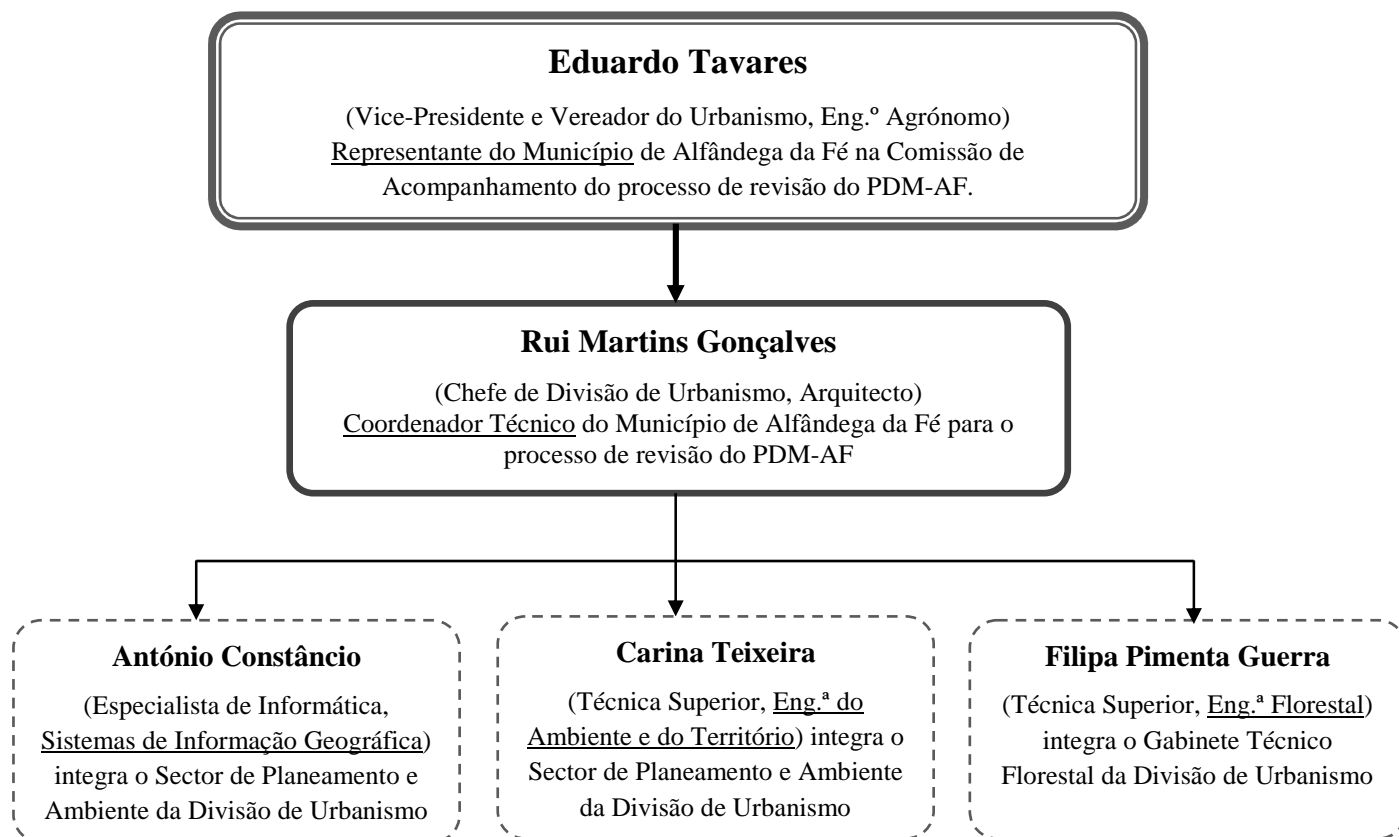
A posição manifestada pelos representantes dos serviços e entidades da administração directa ou indirecta do Estado e das Regiões Autónomas no parecer final substitui os pareceres que aqueles serviços e entidades devessem emitir nos termos legais e regulamentares.

No caso de não concordância com a proposta do plano ou falta de tomada de posição, considera-se que o serviço ou entidade representada nada tem a opor à proposta do PDM se não manifestar a sua discordância nos 5 dias posteriores à comunicação do resultado da reunião que aprovou o parecer final.

De acordo com o art. 76º do RJIGT (Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro alterado pelo Decreto-Lei n.º 46/2009 de 20 de Fevereiro), *o acompanhamento da elaboração da proposta de plano director municipal inclui a concertação com as entidades que, no decurso dos trabalhos da CA, formulem objecções às soluções definidas para o futuro plano.*

*Na sequência das decisões tomadas nas reuniões de concertação e atento o parecer da Comissão de Acompanhamento, a Câmara Municipal procede à reformulação do plano, caso se justifique.*

Figura 3 – Estrutura da Câmara Municipal de AF que gere o processo de revisão de PDM



Fonte: Câmara Municipal de Alfândega da Fé

O Arqt.º Rui Martins Gonçalves (ver figura 3), refere que ao nível de participação dos agentes envolvidos no processo de revisão do PDM do concelho de Alfândega da Fé (AF) tem sido moderado, pois no âmbito da auscultação dos interessados em 2003, houve apenas uma participação; mas recentemente, com o novo impulso dado pelo Executivo Municipal (que tem assumido o interesse pela área de actuação do ordenamento do território), há mais envolvimento da população em geral, constituindo os Presidentes de Junta um bom exemplo disso. Já a Dr.ª Marta Oliveira, refere que a presença das entidades da CA poderia ser mais participativa, porque de entre as entidades que fazem parte da CA, apenas 2 ou 3 entidades é que se pronunciam mais. Refere ainda, considerar importante a leitura do estudo de caracterização e diagnóstico por todas as entidades aquando das reuniões plenárias da CA, de forma a darem o seu contributo. Diz também que a participação dos concelhos vizinhos é importante, no sentido em que ordenamento deve ser visto à escala regional e não apenas municipal. A participação deve ser o mais alargada possível, por forma a envolver os actores e tornar o processo mais rico.

O Eng.º Luís Amorim, diz que o nível de participação das entidades é suficiente para o que é necessário e referiu que tenta nas reuniões plenárias, explorar a questão da leitura do relatório de análise e diagnóstico, tentando que haja discussão e possibilidade de resolver

alguns problemas que afectam o município, e levantando questões tais como, aumentar o emprego e reduzir o desemprego na região, de que forma é que podem atrair jovens agricultores, as questões das alterações climáticas.

Importa ainda referir a importância da articulação das políticas sectoriais com impacto ao nível concelhio, discussão presente na *Conferência – Ordenamento do território e revisão dos PDM* da Associação Nacional de Municípios Portugueses (Julho de 2003, p.10) em que “os PDM deveriam reflectir, tem que começar a ser um facto, o que só será possível de atingir se o papel dos representantes da CA nas comissões técnicas também for, efectivamente, o de transmitir a informação existente a esse nível e assegurar a compatibilização futura, incluindo o prazo de realização dos investimentos futuros.

Esta articulação é fundamental para evitar uma produção de infra-estruturas e equipamentos numa lógica quase estritamente sectorial, direccionada pela Administração Central, como a que se tem em Portugal. A localização, a especialização, a própria dimensão e agora também a qualidade das infra-estruturas e equipamentos, ou seja dos serviços a que os cidadãos tem acesso, podem produzir redefinições no papel dos aglomerados e da hierarquia dos espaços urbanos, mas não só, uma vez que a compressão do espaço, lido à escala dos tempos das deslocações, tem favorecido a intensificação dos processos de expansão territorial”.

### **3. Diagnóstico do território em análise**

O presente capítulo tem como objectivo apresentar uma caracterização do concelho e de seguida um diagnóstico do território em análise de forma a contribuir para o conhecimento dos recursos existentes, para a indicação dos problemas, para a interpretação das necessidades locais e para a definição de prioridades ao nível da intervenção posterior.

Para isso e de forma a traçar uma política de planeamento, é primeiro necessário proceder-se à caracterização da realidade concelhia, com a finalidade de permitir um diagnóstico actual e preciso, que constituirá o base para a definição do modelo territorial futuro, dos objectivos e das estratégias de desenvolvimento e de ordenamento do território a implementar e ainda das propostas de alteração, a formular.

Assim, é apenas apresentado o essencial da caracterização das temáticas que desenvolve no âmbito das tarefas realizadas durante o estágio na empresa GeoAtributo,Lda, incluindo uma análise SWOT, de forma a delinear apostas nos pontos positivos e estabelecer estratégias para minimizar e atenuar os aspectos negativos, de forma a se atingir uma visão estratégica.

#### **3.1. Enquadramento geográfico e evolução demográfica da área de estudo**

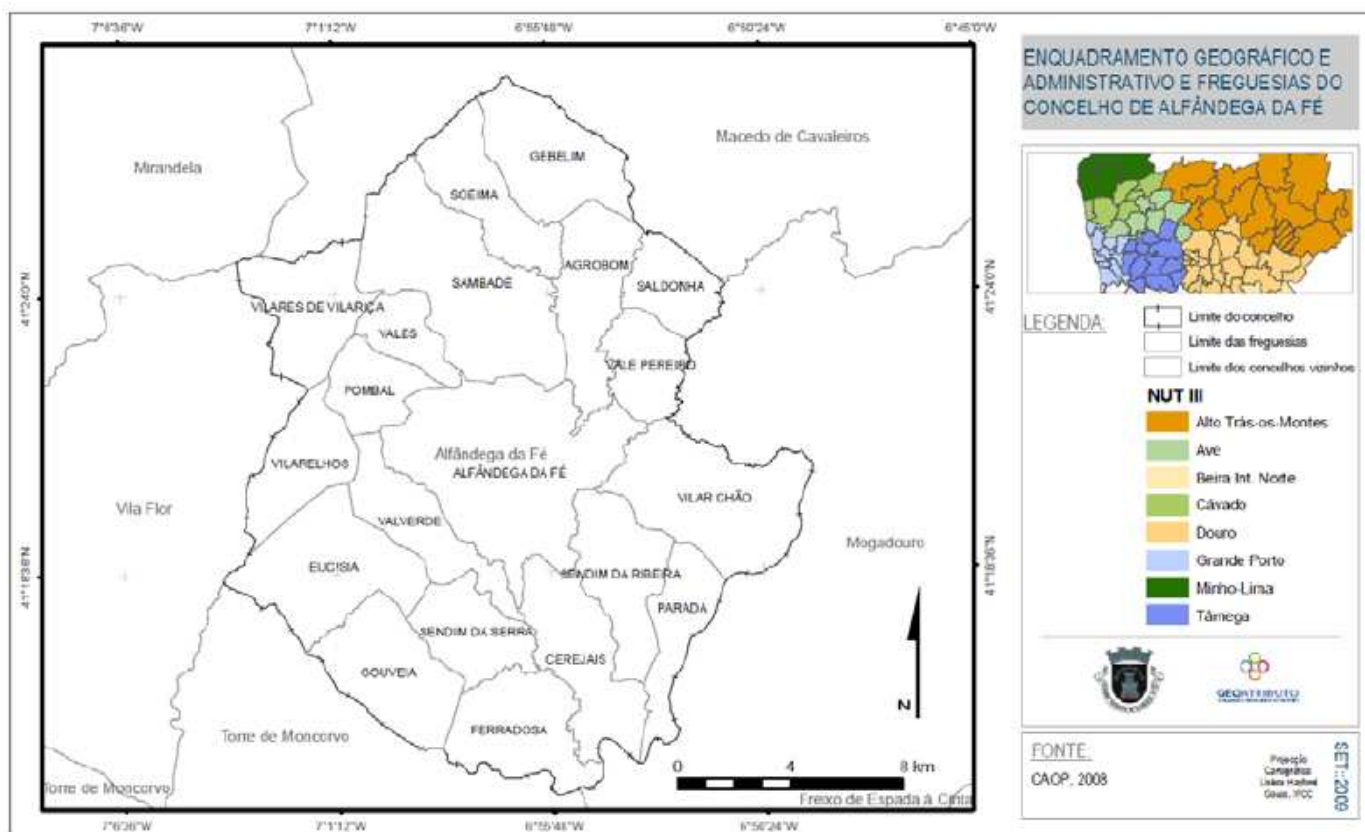
Em termos administrativos, o município de Alfândega da Fé localiza-se no distrito de Bragança e enquadra-se na NUT II – Norte integrando juntamente com os municípios de Boticas, Bragança, Chaves, Macedo de Cavaleiros, Miranda do Douro, Mirandela, Mogadouro, Montalegre, Valpaços, Vila Flor, Vila Pouca de Aguiar, Vimioso e Vinhais a NUTIII – Alto Trás-os-Montes (ver figura 4). Os limites geográficos do concelho são definidos a Norte pela Serra de Bornes e a Sul pelo Vale do Rio Sabor.

O concelho está subdividido administrativamente em 20 freguesias (Agrobom, Alfândega da Fé, Cerejais, Eucisia, Ferradosa, Gebelim, Gouveia, Parada, Pombal, Saldonha, Sambade, Sendim da Ribeira, Sedim da Serra, Soeima, Vale Pereiro, Vales, Valverde, Vilar Chão, Vilarelhos, Vilares de Vilariça), distribuídas de forma bastante homogénea por uma área total de 322 km<sup>2</sup>, exceptuando a sede de Concelho, que ocupa 13% da superfície total.

A uma distância de, aproximadamente, 70 km da sede de distrito – Bragança – o município de Alfândega da Fé tem como concelhos limítrofes a Norte Macedo de Cavaleiros, a Este Mogadouro, a Sul Torre de Moncorvo e a Oeste Vila Flor. Pertence, juntamente com os

municípios de Carrazeda de Ansiães, Macedo de Cavaleiros, Mirandela e Vila Flor à Associação de Municípios da Terra Quente Transmontana.

Figura 4 – Enquadramento geográfico e administrativo do concelho e respectivas freguesias de Alfândega da Fé

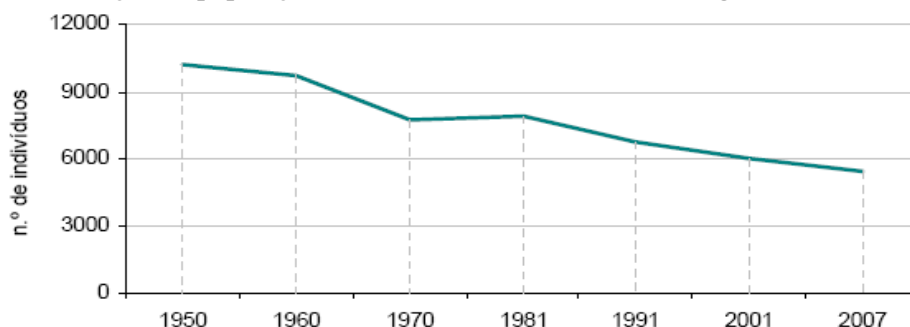


No concelho de Alfândega da Fé residiam 5.446 indivíduos em 2007<sup>21</sup>, o que representava cerca de 2,5% da população residente na NUTIII – Alto Trás-os-Montes. A evolução demográfica do concelho caracteriza-se por um decréscimo relativamente elevado da população residente. Consequentemente, a variação relativa da população residente apresentou, entre 1950 e 2001, um valor negativo de 41,6% e, no período entre os últimos momentos censitários, registou uma queda de 11,4% (de 6734 em 1991 para 5963 em 2001). Não menos importante mencionar que, no período em análise, os concelhos fronteiriços de Alfândega da Fé registaram, igualmente, uma diminuição da população residente.

<sup>21</sup> Segundo as Estimativas Anuais da População Residente (2007).



Figura 5 - Evolução da população residente no concelho da Alfândega da Fé, entre 1950 e 2007

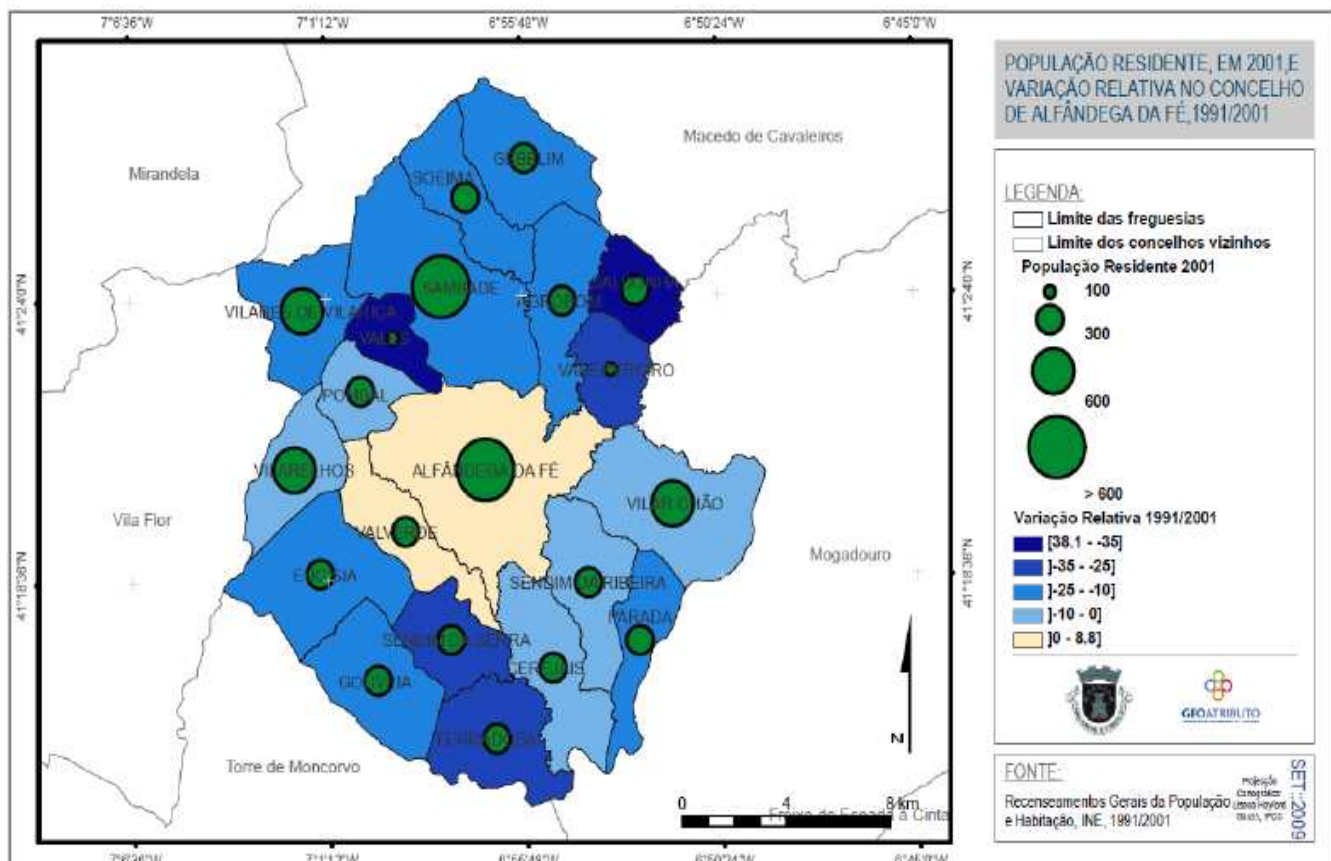


**Fonte:** Recenseamentos Gerais da População e Habitação (1950-2001) e Anuário Estatístico da região Norte (2007), INE (2009).

No período de 2001, residiam no concelho de Alfândega da Fé 5963 habitantes, dos quais 2016 encontravam-se na sede concelho (freguesia de Alfândega da Fé) e 605 na freguesia de Sambade, o que representa cerca de 34% e 10%, respectivamente da população residente em 2007. As freguesias de Vales (70 habitantes) e Vale Pereiro (92 habitantes) foram as onde se assinalou menor número populacional.

Em relação a 1991, observou-se um decréscimo populacional na maioria das freguesias, exceptuando-se Valverde e Alfândega da Fé onde o aumento populacional foi entre 8,8% e 3,4%, respectivamente.

Figura 6 - População residente (2001) e variação relativa da população residente (1991-2001), no concelho da Alfândega da Fé, por freguesia



### 3.2. Caracterização geral das actividades económicas e emprego

De acordo com o artigo 1º do Decreto-Lei nº182/93 de 14 de Maio, a Classificação Portuguesa de Actividades Económicas, adiante designada por CAE, constitui o quadro comum de classificação de actividades económicas a adoptar a nível nacional. No anexo do presente Decreto-lei nº 182/93 de 14 de Maio, encontra-se a estrutura dos sectores de actividade económica, sendo estes diferenciados em três grandes grupos: o sector primário (CAE 0), o sector secundário (CAE 1 a 4) e o sector terciário (CAE 5 a 9).

Este estudo tem como objectivo o diagnóstico das dinâmicas económicas do concelho de Alfândega da Fé. Em termos de metodologia optou-se inicialmente por enquadrar o concelho na realidade regional, em termos de recursos humanos e emprego.

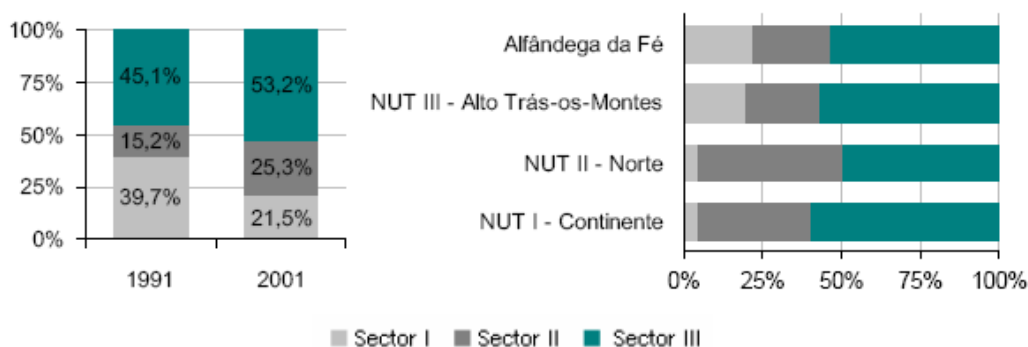
No decorrer da década de 1991-2001, o sector terciário apresenta-se como o sector predominante em Portugal (ver figura 5). Esta realidade, explica-se pelo facto deste sector pagar “salários mais altos em termos médios, muito em particular no conjunto formado pelas actividades de serviços financeiros, de serviços imobiliários e de serviços às empresas”<sup>22</sup>. Este sector é igualmente caracterizado, por ser vasto, disperso e por englobar actividades de natureza diversa e diversificada, que não podem ser incluídos nos sectores primário e secundário. De salientar, que para o concelho de Alfândega da Fé os valores mostram-se equiparados aos da NUT III – Alto Trás-os-Montes, com um ligeiro acréscimo para o sector secundário face à unidade geográfica.

A par do que acontece no País, verifica-se uma clara expansão e predomínio do sector terciário no concelho de Alfândega da Fé. No período de 1991, este sector empregava 45,1% da população activa, e uma década depois, registou um aumento de 8,1 pontos percentuais. De realçar, o crescimento do sector secundário (aumento de 10,1%) em detrimento do sector primário no mesmo período. Em termos relativos o sector primário perde 18,2% da população activa face à anterior década. Apesar do decréscimo deste sector, o concelho em análise caracteriza-se pela forte presença de áreas rurais nas suas freguesias, onde a agricultura ainda será um importante meio de subsistência da população residente.

---

<sup>22</sup> Segundo o Anuário Estatístico de Portugal 2004 do INE, p.5.

Figura 7- População empregada segundo o sector de actividade económica para o concelho de Alfândega Fé entre 1991-2001 e População empregada por local de residência em 2001.



Fonte: INE, Recenseamento Geral da População de 1991 e 2001.

“Ao longo da maior parte do século XXI a agricultura foi a actividade dominante. A economia local assenta, predominantemente, nas produções de azeite, cereja, amêndoa. São também comercializados produtos resultantes da transformação destas matérias-primas: doçaria confeccionada à base de amêndoa e cereja, os licores tradicionais, para além do fumeiro e queijo também típicos desta região. A produção de cereja, hoje bastante importante, vem apenas das últimas décadas, assumindo-se como um importante cartaz turístico do concelho, com a realização da Feira da Cereja e dos Produtos Biológicos”<sup>23</sup>.

De acordo com o Relatório: Avaliação da Execução do Plano Director Municipal e Caracterização da Evolução das Condições Económicas, Sociais, Culturais e Ambientais que determinaram a respectiva revisão (Setembro 2008, p. 42), “é de salientar que Alfândega da Fé pertence à *Rota da Amendoeira em Flor* que anualmente incrementa o número de visitantes no concelho. Outra aposta forte do município é a produção de cereja (de excelente e reconhecida qualidade), à qual se associa, anualmente, a *Feira da Cereja e dos Produtos Locais*.

Em complemento ao sector agrícola, a indústria agro-alimentar começa a ter alguma expressão no concelho, fruto do papel desempenhado pela Empresa Municipal de Desenvolvimento de Alfândega da Fé, que é também responsável pelo apoio logístico prestado aos produtores e industriais para a certificação, divulgação e escoamento dos produtos locais de qualidade, sob a marca *Terras de Alfândega*”.

Refira-se ainda que, o volume de vendas das sociedades do concelho em estudo para o ano de 2002, registou um total de 14383,81 milhares de euros. Apesar do sector terciário ser o sector predominante no concelho, é a construção (pertencente ao sector secundário) a actividade de maior importância económica para o município, no qual possui o número mais elevado de trabalhadores e de volume de vendas das sociedades (33%) para o concelho em

<sup>23</sup> <http://www.cm-alfandegadafe.pt/>

estudo (ver quadro 1). De realçar, a inexistência de volume de vendas para actividades ligadas às indústrias extractivas, produção e distribuição de electricidade, gás e água e nas actividades financeiras.

Quadro 1 - Empresas segundo o Volume de vendas nas sociedades segundo a classificação das actividades económicas para o concelho de Alfândega da Fé em 2002

Empresas Volume de vendas nas sociedades Segundo a classificação das actividades económicas (Euros)

Agricultura e pesca	2451
Indústrias extractivas	0,00
Indústrias transformadoras	1570
Produção e distribuição de electricidade, gás e água	0,00
Construção	4792
Comércio por grosso e a retalho	3863
Alojamento e restauração	...
Transportes, armazenagem e comunicações	1649
Actividades financeiras	0,00
Activ. imobiliárias, alugueres e serviços prestados às empresas	...
Adm. pública, defesa e seg. social obrig., educação, saúde e acção social e outras	34

Fonte: INE, Recenseamento Geral da População e Habitação – 2002

Por fim, tendo como base a análise dos quadros 2 a) e 2 b), percebe-se que o concelho de Alfândega da Fé em relação aos concelhos vizinhos, apresenta uma reduzida ou quase inexistente oferta de serviços do ramo hoteleiro, seguradoras, e estabelecimentos de educação, cultura e saúde. Este concelho, assemelha-se ao município de Vila Flor em praticamente todos os dados de emprego apresentados nos quadros (o número de população residente de cada um destes concelhos também se encontra relativamente próxima).

Quadro 2 a) – Número de Bibliotecas, Museus e Estabelecimentos de ensino para os concelhos fronteiriços de Alfândega da Fé em 2002.

Unidade Geográfica	População Residente	Bibliotecas	Museus	Estabelecimentos de ensino (público e privado)					
	Total			Ensino Básico			Ensino Secundário	Escolas Profissionais	Ensino Superior
	2001			1º Ciclo 02/03	2º Ciclo 02/03	3º Ciclo 02/03			
Alfândega da Fé	5963	2	0	12	1	1	1	0	0
Macedo de Cavaleiros	17449	3	1	49	4	3	1	0	2
Mirandela	25819	8	0	66	9	4	3	2	2
Torre de Moncorvo	9919	3	0	18	5	2	1	0	0
Vila Flor	7913	2	0	23	1	1	1	0	0

Fonte: INE, Recenseamento Geral da População e Habitação – 2001

Quadro 2 b) – Número de Hospitais, Centros de Saúde, Farmácias, Bancos e seguradoras, e Estabelecimentos hoteleiros para os concelhos fronteiriços de Alfândega da Fé em 2002.

Unidade Geográfica	População Residente	Hospitais	Centros de saúde e suas extensões	Farmácias	Bancos e caixas económicas	Companhias de seguros	Estabelecimentos hoteleiros			
	Total						Hotéis	Pensões	Outros	Total
	2001						2002	2002	2002	2002
Alfândega da Fé	5963	0	4	2	2	0	0	2	0	2
Macedo de Cavaleiros	17449	1	15	2	9	0	0	3	1	4
Mirandela	25819	1	10	6	12	3	1	4	0	5
Torre de Moncorvo	9919	0	5	3	2	0	0	2	0	2
Vila Flor	7913	0	1	2	2	0	0	1	0	1

Fonte: INE, Recenseamento Geral da População e Habitação – 2001

### 3.2.1 Caracterização geral do emprego

#### b) Procura e oferta de emprego

O concelho de Alfândega da Fé é servido pelo Centro de Emprego de Macedo de Cavaleiros (CEMC), juntamente com os concelhos de Mogadouro e Macedo de Cavaleiros, todos localizados na sub-região do Alto Trás-os-Montes. Estes três concelhos abrangem uma área de 1 781,6 km<sup>2</sup> e uma população de 32.423 habitantes. A análise que se segue é baseada em dados do IEFP relativos ao CEMC nos últimos cinco anos, sendo o mês de Agosto o mais

recente; analisar-se-á assim os similares de cada um dos anos anteriores. Relativamente a este mês, segundo o mais recente Relatório Anual (2008) sobre a Situação do Mercado de Emprego do Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP), as épocas de menor desemprego coincidem com os meses mais quentes, Junho, Julho e Agosto, onde, de uma maneira geral, as actividades com características marcadamente sazonais ocupam um maior número de pessoas.

As variáveis género e grupo etário, serão analisadas a seguir, com o objectivo de caracterizar o desemprego registado, cujos valores estruturais se distribuem de acordo com o quadro 3.

O número de desempregados incluídos no CEMC variou entre 1246 no ano de 2008 e 1360 em 2009. Cerca de 72% dos desempregados de 2009 estão inscritos há menos de um ano. Verifica-se no decorrer deste período de cinco anos, uma notória diminuição no número de inscritos de *longa duração*<sup>24</sup> (em 2005 representava 34,3% e em 2009 28%) e uma oscilação nos números de inscritos no Centro de Emprego com menos de um ano.

É de realçar que, o grupo etário entre os 35 e os 54 anos apresenta valores acima de 40% no período em análise, mas em contrapartida, estes valores têm registado um ligeiro decréscimo recentemente. Segue-se o grupo etário dos 25 a 34 anos com uma relativa percentagem de população atingida pelo desemprego, acima dos 20% durante os últimos cinco anos. Para finalizar, a população jovem (faixa etária dos <25 anos) denota-se que apresenta menos desempregados, mas apesar disso, estes valores têm sofrido uma ligeira variação. O facto do grupo etário mais jovem apresentar menor proporção de desempregados, explica-se na medida no qual, possuem um nível de habilitações mais levado, em oposição aos grupos de idades mais avançadas.

Quadro 3 - Desemprego segundo tempo de inscrição e grupo Etário (CEMC)

	total	Tempo de inscrição				Grupo Etário							
		< 1 ano	(%)	1 ano e +	(%)	< 25 anos	(%)	25 - 34 anos	(%)	35 - 54 anos	(%)	55 anos e +	(%)
Ago 05	1360	893	65,7	467	34,3	209	15,4	333	24,5	599	44	219	16
Ago 06	1247	834	66,3	423	33,7	189	15	280	22,3	585	46,5	203	16,2
Ago 07	1282	892	69,6	390	30,4	187	14,6	303	23,6	549	42,8	243	19
Ago 08	1246	877	70,4	369	29,6	172	13,8	298	23,9	549	44,1	227	18,2
Ago 09	1251	901	72	350	28	182	14,5	256	20,5	543	43,4	270	21,6

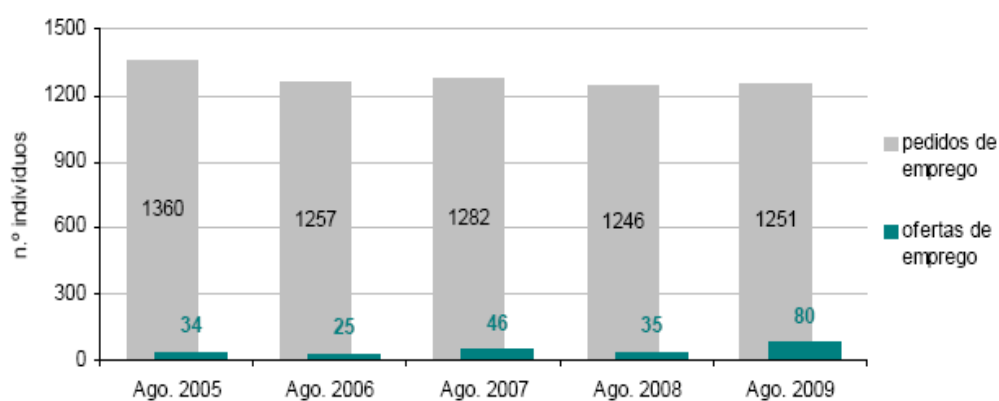
Fonte: MTSS/ IEFP - Informação mensal do mercado de emprego, Agosto 2009.

<sup>24</sup> Segundo o INE, os desempregados de longa duração é o indivíduo desempregado à procura de emprego há 12 ou mais meses.

A figura (Procura e oferta de emprego segundo CEMC situação no fim do mês) que se segue demonstra a enorme discrepância entre o número de desempregados e as ofertas de emprego no decorrer do período 2005 e 2009. Constatase ainda que, o número de pedidos de novos empregos tem vindo a decrescer face ao ano 2005 (1360 pedidos de emprego e desempregados), mantendo-se assim a trajectória descendente, mas não muito acentuada desde 2005 como se pode constatar através da linha de tendência, variação esta, que reforça a continuidade de melhoria nos valores do desemprego que tem vindo a ser observada nos últimos cinco anos.

Contudo, as ofertas de emprego dirigidas ao CEMC para o período em análise têm um comportamento inverso ao sucedido com o desemprego, ou seja, um significativo aumento. Em 2008 totalizaram 80 ofertas de emprego, face às 34 de 2005.

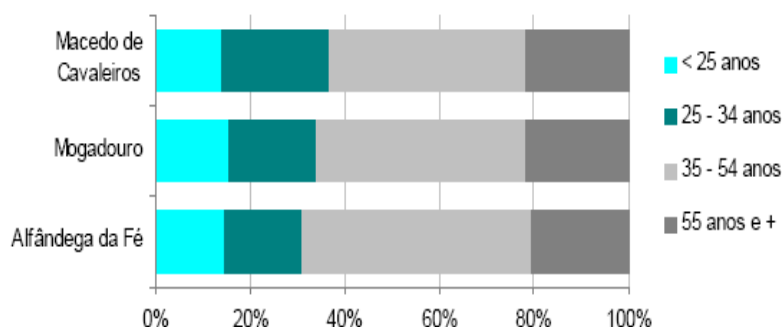
Figura 8 – Procura e oferta de emprego segundo o CEMC (situação no fim do mês)



Fonte: MTSS/ IEF - Informação mensal do mercado de emprego, Agosto 2009.

De seguida, com base na figura 9 explicar-se-á o desemprego registado nos concelhos que fazem parte do CEMC face ao grupo etário. É notório que, em todos os concelhos a faixa etária dos 35 a 54 anos apresenta maior número de desempregados e pedidos de novo emprego. Dos três concelhos, Alfândega da Fé é o município mais atingido por esta faixa etária no qual representa 48,5% dos desempregados. De salientar igualmente para este concelho, e em conformidade com restante municípios da CEMC, a população com menos de 25 anos representa cerca de 15% da população desempregada, sendo ligeiramente superior à registada no país (13%, ver figura 2 b)).

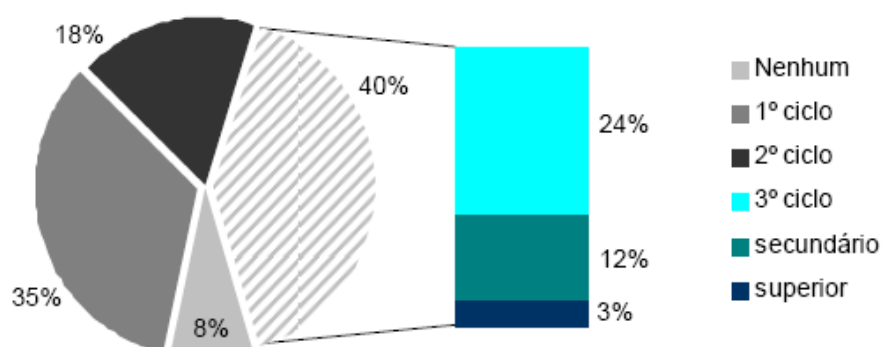
Figura 9 - Desemprego registado nos concelhos do CEMC segundo o Grupo Etário (situação no fim do mês)



Fonte: MTSS/ IEPF - Informação mensal do mercado de emprego, Agosto 2009.

Sobre a proporção de desempregados aos níveis de escolaridade para o concelho, observa-se com base no gráfico seguinte que mais de metade (53%) da população possui baixas habilitações escolares (1º ciclo com 35% e 2º ciclo com 18%) e 8% não tem qualquer escolaridade. Esta realidade poderá ser explicada pelas fragilidades a que o sistema de emprego do País está sujeito, ou seja, insuficiente produtividade nos sectores económicos e escassa inovação, etc. De referir ainda, a inclinação é para que, à medida que vai aumentando o nível de escolaridade vai diminuindo a percentagem de população desempregada (24% da população tem o 3º ciclo do Ensino Básico, 12% o Ensino Secundário, 3% o Ensino Superior Universitário).

Figura 10 - Desemprego Registado em Alfândega da Fé segundo os Níveis de Escolaridade (situação no fim do mês)



Fonte: MTSS/ IEPF - Informação mensal do mercado de emprego, Agosto 2009.



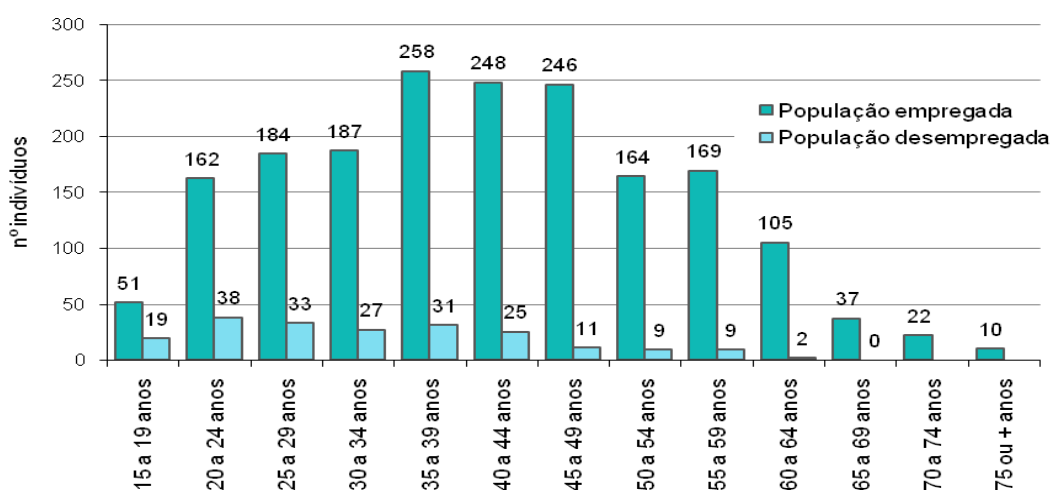
Como forma de conclusão, entre Agosto de 2005 e Agosto de 2009, verifica-se uma variação positiva no número de desempregados inscritos no CEMC, mas de mencionar que, comparando o valor de Agosto de 2005 e de 2009, ocorreu um ligeiro decréscimo de 129 pessoas e um aumento na oferta de novos empregos (mais 46 em Agosto de 2009 face a 2005). Em termos de estrutura, o desemprego atinge sobretudo as mulheres, os activos adultos entre os 35 e os 54 anos, os candidatos a um novo emprego, os detentores do 1.º ciclo do Ensino Básico e os inscritos há menos de 12 meses.

#### b) Estrutura do emprego no concelho

Os dados do último recenseamento (2001) relativamente à população residente, por grupos etários acima dos 15 anos, com actividade económica no concelho de Alfândega da Fé (ver figura 11) mostram um elevado peso da população adulta empregada e valores mais elevados de desemprego na população mais jovem, com consequente reforço da sua proporção no desemprego global.

Como referido anteriormente, a maioria da população inactiva do concelho de Alfândega da Fé são pessoas idosas, mas é a população na faixa entre os 20 e 29 anos a mais atingida pelo desemprego.

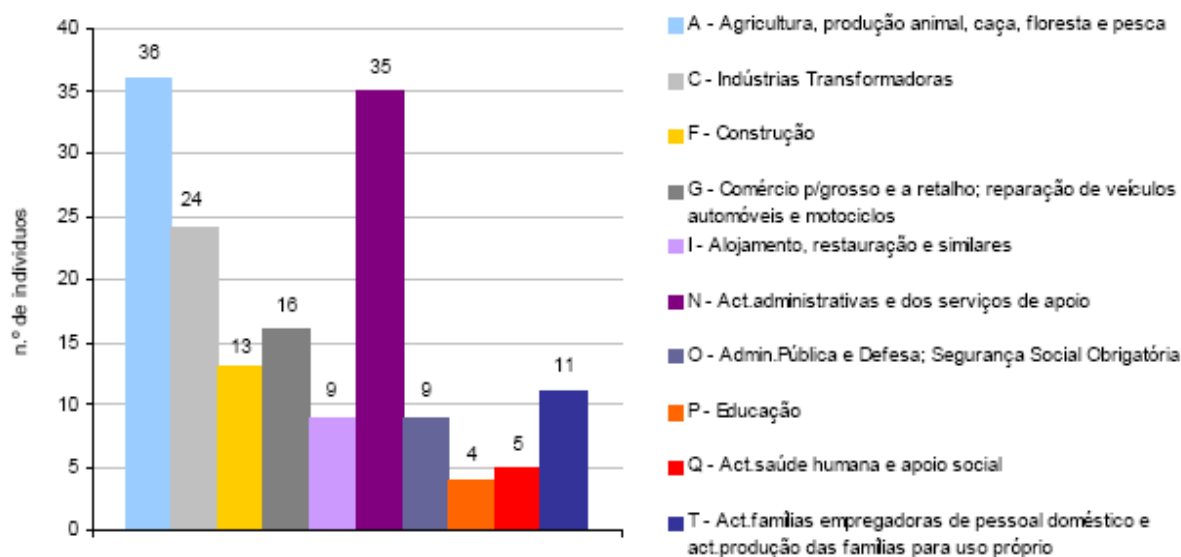
Figura 11 - População residente com actividade económica (empregada e desempregada), segundo a faixa etária em Alfândega da Fé para 2001.



Fonte: INE, Recenseamento Geral da População e Habitação - 2001

Por último, a origem económica do desemprego provém essencialmente do sector dos Serviços (cerca de 55%), mais concretamente do “Comércio por grosso e a retalho”, com 16 desempregos e das “Actividades administrativas e dos serviços de apoio” com 35 – ver figura 12. Do sector da indústria, construção, energia e água, também se assinala algum desemprego oriundo de actividades da “Indústria Transformadora” e da “Construção”, estas apresentavam cerca de 23% dos desempregados, ligeiramente superior ao registado pelo sector da Agricultura, produção animal, caça, floresta e pesca, que representa cerca de 22% da população desempregada.

Figura 12 - População desempregada segundo a última profissão por ramos de actividade económica no concelho de Alfândega da Fé em 2001.



**Fonte:** INE, Recenseamento Geral da População e Habitação – 2001 (Resultados Definitivos)

### 3.3. Caracterização da dinâmica urbana

O conhecimento das dinâmicas urbanas, no que toca à sua dimensão, evolução e estrutura, é de extrema importância no processo de ordenamento do território. Na realidade, é impraticável traçar uma política de planeamento, se esta não tiver em linha de conta as necessidades da população residente. Importa então, perceber a evolução do edificado, do número de licenças, assim como o processo de expansão dos aglomerados urbanos no concelho.

#### 3.3.1 Áreas urbanas

O Decreto-Lei 380/99, de 22 de Setembro alterado pelo Decreto-Lei 46/2009 refere que, *ao solo urbano é-lhe reconhecida vocação para o processo de urbanização e de edificação, nele se compreendendo os terrenos urbanizados ou cuja urbanização seja programada, constituindo o seu todo o perímetro urbano.*

A qualificação do solo urbano processa-se através da integração em categorias que conferem a susceptibilidade de urbanização ou edificação. A qualificação do solo urbano determina a definição de perímetro urbano, que compreende os solos: urbanizados; aqueles cuja urbanização seja possível programar; os afectos à estrutura ecológica necessários ao equilíbrio do sistema urbano.

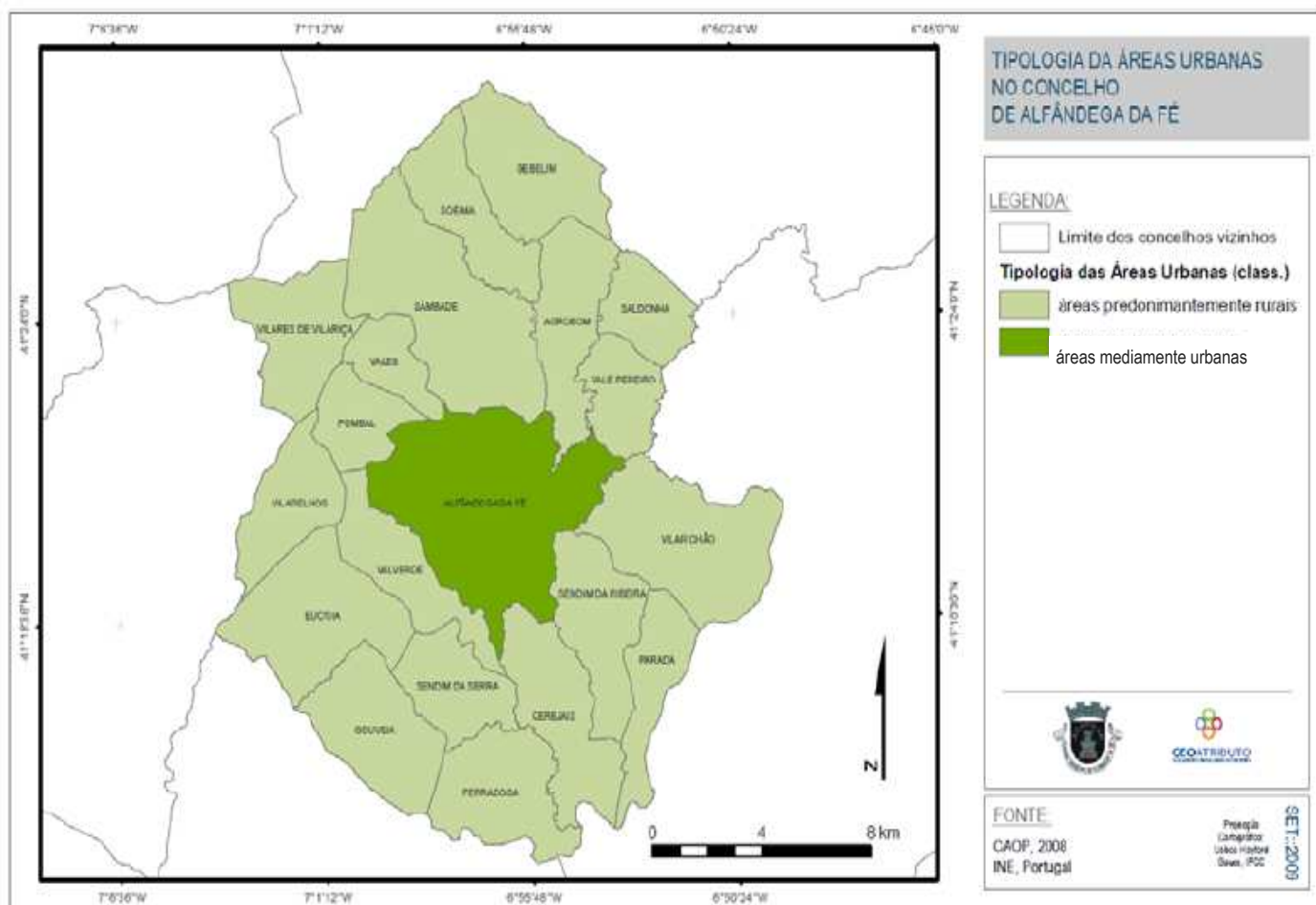
A identificação de áreas "urbanas" e "rurais" no território é uma questão complexa. As situações polares são facilmente reconhecíveis. Num extremo, encontram-se zonas fortemente urbanizadas, incluindo os núcleos centrais das grandes cidades; no outro, o espaço rural profundo, incluindo zonas de povoamento muito escasso e áreas naturais protegidas.

A tipologia de áreas urbanas, para fins estatísticos, é o resultado de um trabalho conjunto desenvolvido pelo INE e pela Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU). A 158ª Deliberação do Conselho Superior de Estatística, publicada no Diário da República, IIª Série de 11 de Setembro de 1998, aprovou a referida tipologia bem como a aplicação da mesma às freguesias do Continente. A 185ª Deliberação do Conselho Superior de Estatística, publicada no Diário da República, IIª Série de 17 de Abril de 2000, aprovou a aplicação da mesma tipologia às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

A tipologia de áreas urbanas consiste numa classificação das freguesias em três categorias: APU (área predominantemente urbana), AMU (área mediantemente urbana) e em APR (área predominantemente rural).

De acordo com esta tipologia de áreas urbanas, o concelho de Alfândega da Fé apresenta-se na sua quase totalidade de freguesias como “área predominantemente rural”, à excepção da sede de concelho que se apresenta como “área mediantemente urbana”, estando esta localizada no centro do município (ver figura 13), na qual se encontram os serviços públicos e autárquicos do concelho.

Figura 13 – Tipologia das áreas urbanas no concelho de Alfândega da Fé, em 1991



### 3.3.2. Análise comparativa da evolução do edificado

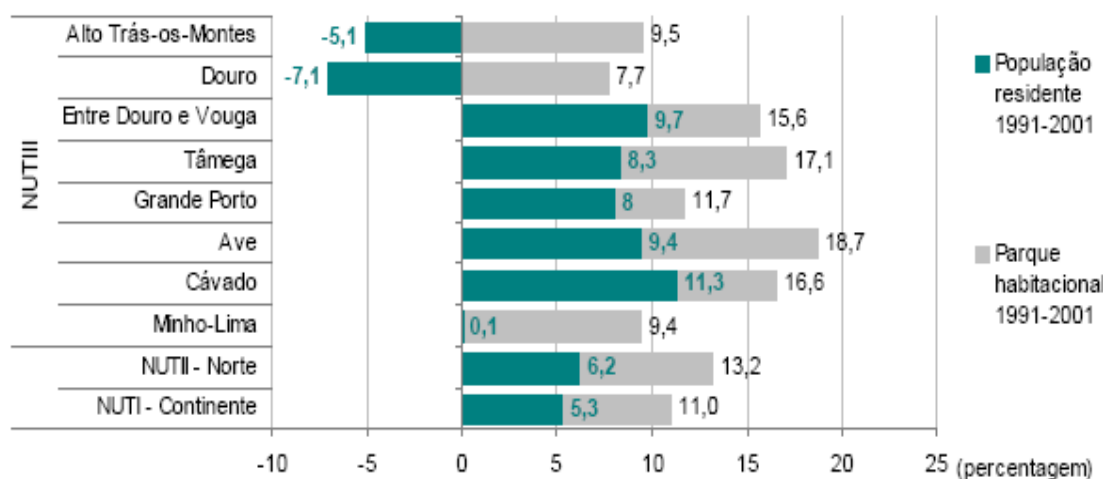
#### a) Expansão do parque habitacional

Segundo as Estimativas do Parque Habitacional (1991-2005) do Instituto Nacional de Estatística (ver figura 14), é notório um aumento no número de edifícios ao nível nacional. No âmbito regional, a NUT III – Ave regista o aumento mais acentuado no que respeita à variação do parque habitacional com 18,7%, logo de seguida surge a NUT III do Tâmega com 17,1%.

A NUT III - Alto Trás-os-Montes onde se encontra o concelho de Alfândega da Fé, apesar de demonstrar um aumento no parque habitacional de 9,5%, a par do que acontece na NUT III – Douro, apresenta uma variação negativa da população residente (-5,1). Percebe-se que em ambas as regiões o edificado existente é mais do que suficiente para a população residente, deixando os números adivinhar não haver necessidade de construção de novas habitações.

Após a análise à figura seguinte, da distribuição da estimativa do parque habitacional entre 1991-2001, com a distribuição da estimativa da população residente em igual período, é possível concluir que existe uma relação muito próxima entre a dinâmica populacional e a pressão de construção do edificado. De facto, é no litoral que se concentra grande parte do parque habitacional (Ave, Cávado, Entre Douro e Vouga e Douro), mas também onde reside a maioria da população. No entanto, há uma maior dispersão ao nível dos alojamentos em zonas do interior do país, com registos muito baixos ao nível da população.

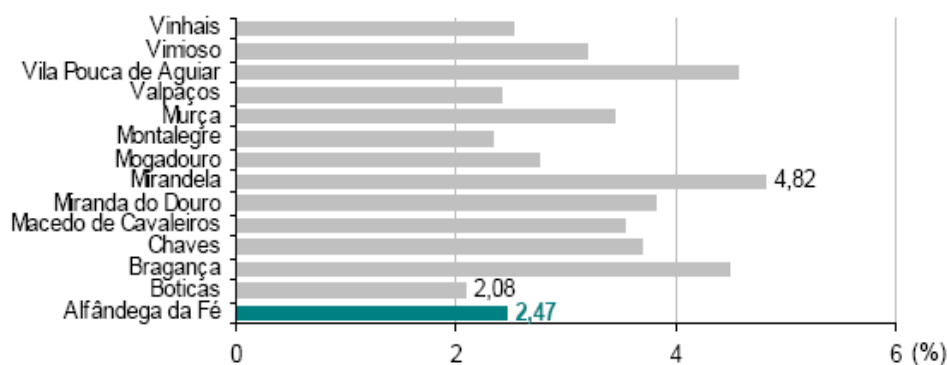
Figura 14 – Taxa de variação do Parque Habitacional para a NUT III entre 1991-2001



Fonte: INE - Recenseamento Edifícios – Habitação Familiar Clássica, 2001.

De acordo com o Anuário Estatístico da Região do Norte para o ano 2007, no que diz respeito ao número de edifícios nos concelhos da NUT III do Alto Trás-os-Montes denota-se com base na figura que se segue, uma evolução positiva entre 2002 e 2007. O concelho com o maior número de fogos é Mirandela, e Boticas é o concelho que regista o menor número de edifícios neste período, de seguida surge o município de Alfândega da Fé com apenas 2,47%.

Figura 15 - Estimativas do Parque Habitacional por município 2002 - 2007

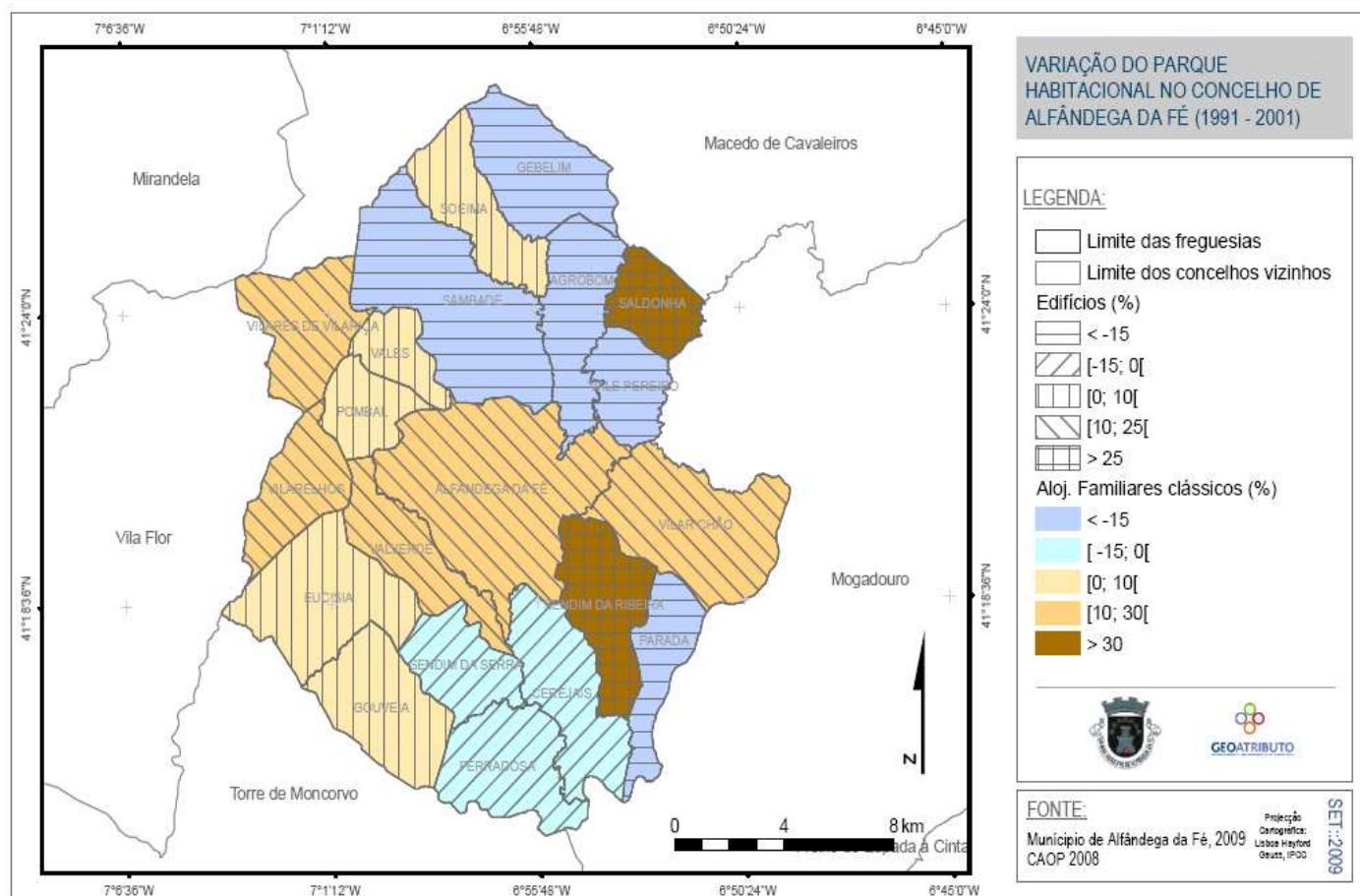


Fonte: Anuário Estatístico da Região Norte 2007.

Ao nível das freguesias do concelho, Soldonha e Sendim da Serra apresentam um incremento no número de alojamentos familiares clássicos superior a 30%, e estas duas freguesias manifestam igualmente o aumento mais elevado no edificado do concelho.

Mas em contraposição, são várias as freguesias que assinalaram uma diminuição abaixo dos -15% do número de edifícios na década entre 1991 a 2001, com principal destaque para as freguesias de Agrobom e Sambade, que evidenciam as maiores variações negativas (com -24,7% e -23,4%, respectivamente).

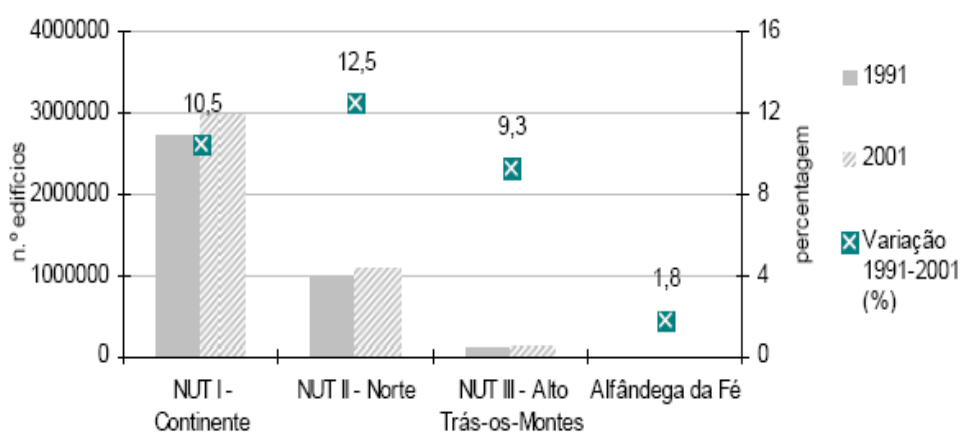
Figura 16 - Variação do parque habitacional no concelho de Alfândega da Fé (1991/ 2001)



## b) Evolução do número de edifícios

No que respeita à evolução do número de edifícios<sup>25</sup>, é notório com base na figura 17 o seu crescimento para o período de 1991 a 2001 em todo o País. De realçar a variação do número de edifícios para o concelho de Alfândega da Fé, ser apenas de 1,8%, valor este algo afastado das restantes NUT em que este concelho de insere – a NUT III Alto Trás-os-Montes apresenta um aumento de 9,3% – as NUT I - Continente e NUT II - Norte registam os valores mais elevados, de 10,5% e 12,5%, respectivamente.

Figura 17 - Evolução do número de edifícios: enquadramento nacional e regional.



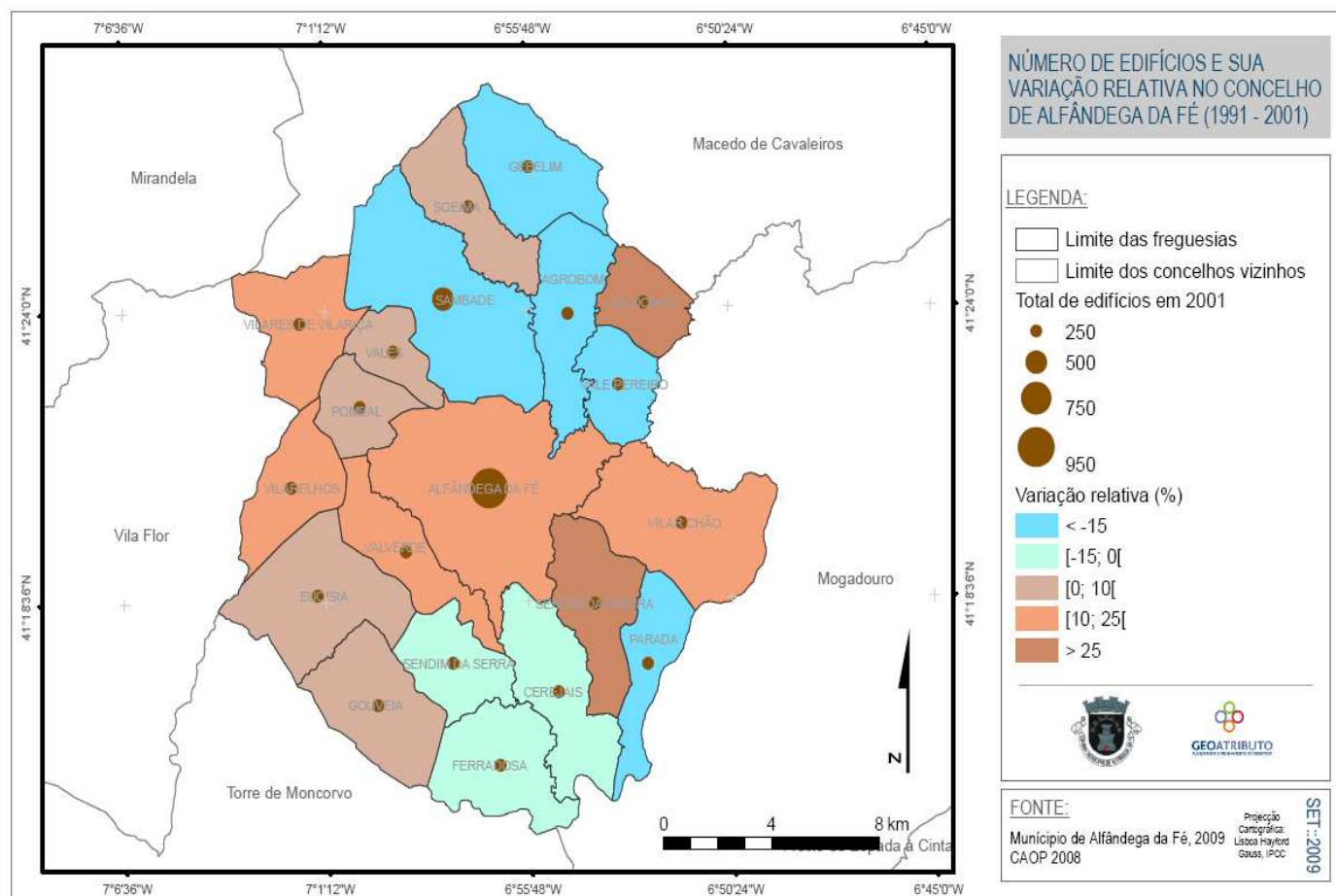
Fonte: INE - Recenseamento Geral da População e Habitação, 2001.

Em relação às freguesias do município sobre a evolução do edificado para o período de 1991 – 2001, apenas duas freguesias registaram uma variação superior a 25%, Sedim da Ribeira e Saldonha. A sede de concelho, é a única freguesia a registar um valor superior a 750 edifícios, com 923 para o ano de 2001, que significa um aumento de 19,1% face ao ano de 1991. As restantes freguesias contam com menos de 500 edifícios.

<sup>25</sup> De acordo com o INE, edifício trata-se de uma “Construção permanente, dotada de acesso independente, coberta e limitada por paredes exteriores ou paredes-meias que vão das fundações à cobertura e destinada à utilização humana ou a outros fins”.



Figura 18 - Número de edifícios e sua variação relativa no concelho de Alfândega da Fé (1991/ 2001)



### 3.3.3. Rede urbana/ Perímetros urbanos

#### a) Evolução das licenças de construção emitidas

O quadro 4 mostra que entre 1999 e 2002, se assistiu a uma diminuição no número de licenças de construção emitidas pelas Câmaras Municipais para construção, em todas as unidade geográficas em que o concelho de Alfândega da Fé se insere, à excepção deste mesmo concelho que apresenta um significativo aumento de 27,3% de licenças.

Quadro 4 - Licenças concedidas pelas Câmaras Municipais para construção – total de edifícios (1999 a 2002)

Unidade Geográfica	Total de Edifícios				Variação (%)
	1999	2000	2001	2002	
NUT I - Continente	59538	57060	55122	56772	-4,7
NUT II - Norte	21593	21247	20018	21145	-2,1
NUT III - Alto Trás-os-Montes	1845	1685	1624	1792	-2,9
Alfândega da Fé	33	46	32	42	27,3

**Fonte:** INE - Recenseamento Geral da População e Habitação, 2002.



No que respeita, às licenças concedidas pelas câmaras municipais para construção segundo o tipo de obra, em 2002 mais de 73% das licenças concedidas pela Câmara Municipal de Alfândega da Fé eram para construções novas para habitação familiar (ver quadro 5). Apesar dessa elevada percentagem, o número de licenças para este tipo de construção teve uma queda de -22,7% face ao anterior ano.

Sendo os edifícios de construções novas que apresentam maior presença no concelho (73% do total de todas as construções), verifica-se que a reabilitação na edificação é uma aposta crescente no sector da construção, com as ampliações, alterações e reconstrução a ganharem importância relativa face aos anos anteriores, com cerca de 42% em 2002. Este facto pode resultar de algum modo, do reconhecimento de que existe uma saturação do mercado de novas habitações, centrando-se agora as empresas de construção no sector da reabilitação do edificado.

Quadro 5 - Licenças concedidas pelas câmaras municipais para construção por concelho, segundo o tipo de obra (2001 e 2002)

Unidade Geográfica	Construções Novas				Ampliações, Alterações e Reconstruções			
	Total		Para habitação familiar		Total		Para habitação familiar	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
NUT I - Continente	45702	44830	38590	37605	9973	10191	7129	7728
NUT II - Norte	16654	16737	14300	14289	3812	3660	2840	2879
NUT III - Alto Trás-os-Montes	1385	1535	1125	1142	249	195	176	147
Alfândega da Fé	23	26	22	19	10	11	9	11

Fonte: INE - Recenseamento Geral da População e Habitação, 2002.

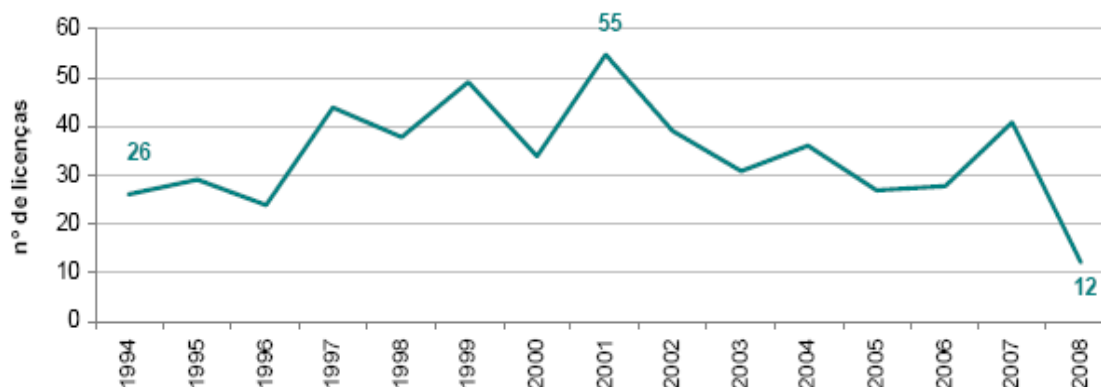
#### b) Evolução do número de licenciamentos

Com a finalidade de melhor se perceber a dinâmica construtiva verificada no território concelhio, foi realizada uma análise dos dados relativos às licenças de utilização atribuídas pela câmara municipal de Alfândega da Fé (CMAF), entre 1994 e 2008. Foram consideradas todas as licenças emitidas pela câmara municipal relacionadas com a habitação ou com a construção de edificações para serviços, comércio, indústria ou para apoio à prática agrícola.

De um total de 513 licenças emitidas pela CMAF, o ano de 2001 foi onde se registaram mais licenças emitidas. Da análise da figura 17 verifica-se que até 2001, embora com alguns decréscimos em 1996, 1998 e 2000, o número de pedidos subiu gradualmente para depois de

2001, começar a registar-se uma menor dinâmica, tendo sido somente emitidas, em 2008, doze licenças de utilização.

Figura 19 - Número de licenciamentos atribuídos pela CMAF, entre 1994 e 2008



Fonte: Câmara Municipal de Alfândega da Fé

### 3.4. Classificação do solo<sup>26</sup>

*O objectivo deste capítulo prende-se com a necessidade de avaliar a dinâmica do solo classificado como urbano e o seu comportamento nos últimos anos, em particular desde que vigoram as regras impostas pelo actual Plano Director Municipal presente num dos documentos do processo de revisão do PDM de Alfândega da Fé<sup>27</sup>. Esta análise foi feita recorrendo à informação cartográfica fornecida pelo município datada de 1994 e de 2005. Através da cartografia disponível, foi possível identificar e distinguir quais as construções preexistentes à data de entrada em vigor do actual PDM, e aquelas que foram edificadas a posteriori, no decorrer do PDM em vigor. Foi também identificadas as construções, que se encontram dentro de solo classificado como urbano e quais aquelas que estão em solo rural.*

*A utilização dos dados da rede viária e o cruzamento destes com os aglomerados populacionais e o solo urbano, fez com que fossem definidas as áreas, dentro do solo classificado como urbano, que podem ser consideradas como efectivamente ocupadas, distinguindo-as das que estão expectantes e que nos últimos anos não foram alvo de operações urbanísticas. Este exercício foi realizado para dois momentos: um mais recente,*

<sup>26</sup> De salientar que não participei na elaboração desta avaliação, mas é importante que esta esteja referida no presente relatório de forma a verificar a dinâmica do desenvolvimento económico e urbano do concelho, e como este será correspondido às expectativas da população. Mas principalmente identificar a qualificação dos solos presente no actual PDM e como está regulado, com respeito pela sua actividade básica, o aproveitamento dos terrenos em função da actividade, estabelecendo o respectivo uso e edificabilidade. Para o efeito é utilizada a fonte do Relatório de Caracterização e Diagnóstico de Alfândega da Fé elaborado pela empresa GeoAtributo, Lda.

<sup>27</sup> Volume I – Caracterização e Diagnóstico do Concelho de Alfândega da Fé, GeoAtributo, Lda. Março de 2010, p.219.

que coincide com o ano de 2005; e um outro que corresponde ao momento de entrada em vigor do actual PDM (1994), possibilitando, assim, a realização de uma análise comparativa<sup>28</sup>.

a. Solo classificado como urbano

O actual PDM classifica, no seu regulamento, o solo como urbano (artigo 30º), identificando 14 classes de espaços:

1. Espaços urbanos	8. Espaços naturais de utilização múltipla
2. Espaços urbanizáveis	9. Áreas de protecção ao património histórico-arqueológico
3. Espaços industriais	10. Áreas de importante valor paisagístico
4. Espaços destinados à indústria extractiva	11. Áreas de protecção à fauna e flora
5. Áreas de recreio e lazer	12. Albufeiras
6. Espaços agrícolas	13. Sítios de interesse geológico
7. Espaços florestais	

Destas, são três aquelas que manifestamente se podem identificar como sendo associadas a usos iminentemente urbanos: (i) Espaços urbanos; (ii) Espaços urbanizáveis e (iii) Espaços industriais.

O artigo 33º do Regulamento do PDM caracteriza os Espaços Urbanos como sendo aqueles em que o uso do solo é “predominantemente edificado e infra-estruturado, apresentando condições para habitação, equipamentos, comércio e serviços e outras actividades compatíveis com as anteriores”. Já os Espaços Urbanizáveis são caracterizados como tendo “boa aptidão geral para a urbanização, constituindo a reserva prevista, durante o prazo de validade do PDM, para expansão do espaço urbano da sede do concelho” (artigo 33º do Regulamento). Finalmente, os Espaços Industriais (“Espaços industriais e de localização industrial”) coincidem com o “espaço industrial e zona industrial localizada a Su-sudoeste da

<sup>28</sup> Volume I – Caracterização e Diagnóstico do Concelho de Alfândega da Fé, GeoAtributo, Lda. Março de 2010, p. 219.

vila de Alfândega da Fé, confinante com a EN 215, e a subsequente área de expansão prevista” (artigo 42º do Regulamento).

O RJIGT refere que o regime de uso do solo é definido *nos planos municipais de ordenamento do território através da classificação e da qualificação do solo*” (n.º 1 do art. 71º do DL n.º 380/99, na sua actual redacção), sendo que a classificação do solo “*determina o destino básico dos terrenos, assentando na distinção fundamental entre solo rural e solo urbano*” (n.º 1 do art. 72º do DL n.º 380/99, na sua actual redacção) e este último como “*aquele para o qual é reconhecida vocação para o processo de urbanização e de edificação, nele se compreendendo os terrenos urbanizados ou cuja urbanização seja programada, constituindo o seu todo o perímetro urbano*” (alínea b) do n.º 2 do art. 72º do DL n.º 380/99, na sua actual redacção). O artigo 73º do RJIGT diz ainda que “*a qualificação do solo, atenta a sua classificação básica, regula o aproveitamento do mesmo em função da utilização dominante que nele pode ser instalada ou desenvolvida, fixando os respectivos uso e, quando admissível, edificabilidade*”.

De acordo com as classes de uso do solo definidas no regulamento do PDM de Alfândega da Fé, são consideradas classe como solo urbano, as três classes acima referidas (espaços urbanos; espaços urbanizáveis e espaços industriais) e as respectivas disposições regulamentares. No concelho, o solo actualmente classificado como urbano ocupa 585 hectares (1,8% da área do concelho), e observando o quadro 6 verifica-se as três categorias:

Quadro 6 - Qualificação do solo urbano no concelho de Alfândega da Fé

Qualificação do Solo Urbano	Número de Polígonos	Área (Hectares)	%
Espaços Urbanos <sup>29</sup>	33	458	78,3
Espaços Urbanizáveis <sup>30</sup>	2	90	15,5
Espaços Industriais e Localização Industrial <sup>31</sup>	2	36	6,2
Total (solo classificado como urbano)	37	585	100

Fonte: Câmara Municipal de Alfândega da Fé

<sup>29</sup> Caracterizam-se pelo uso do solo predominantemente edificado e intraestruturado, apresentando condições para habitação, equipamentos, comércio e serviços e outras actividades compatíveis com as anteriores. In *Relatório - Avaliação da Execução do PDMAF*, Setembro 2008.

<sup>30</sup> Caracterizam-se pela sua boa aptidão geral para a urbanização, constituindo a reserva prevista, durante o prazo de validade do PDMAF, para expansão do espaço urbano da sede do concelho. In *Relatório - Avaliação da Execução do PDMAF*, Setembro 2008.

<sup>31</sup> São definidos como espaço industrial a Zona Industrial localizada a su-sudoeste da vila de Alfândega da Fé, confinante com a EN 215, e a subsequente área de expansão prevista. In *Relatório - Avaliação da Execução do PDMAF*, Setembro 2008.

A figura 20 demonstra as tendências da ocupação do solo para Alfândega da Fé e, em particular, as relativas à construção face à implementação do actual PDM do concelho de Alfândega da Fé. O solo com a qualificação de espaço urbanizável e de espaços industriais situa-se na sede do concelho, e representa 15,5% e 6,2% do solo classificado como urbano, respectivamente.

Figura 20 - Solo urbano no concelho de Alfândega da Fé

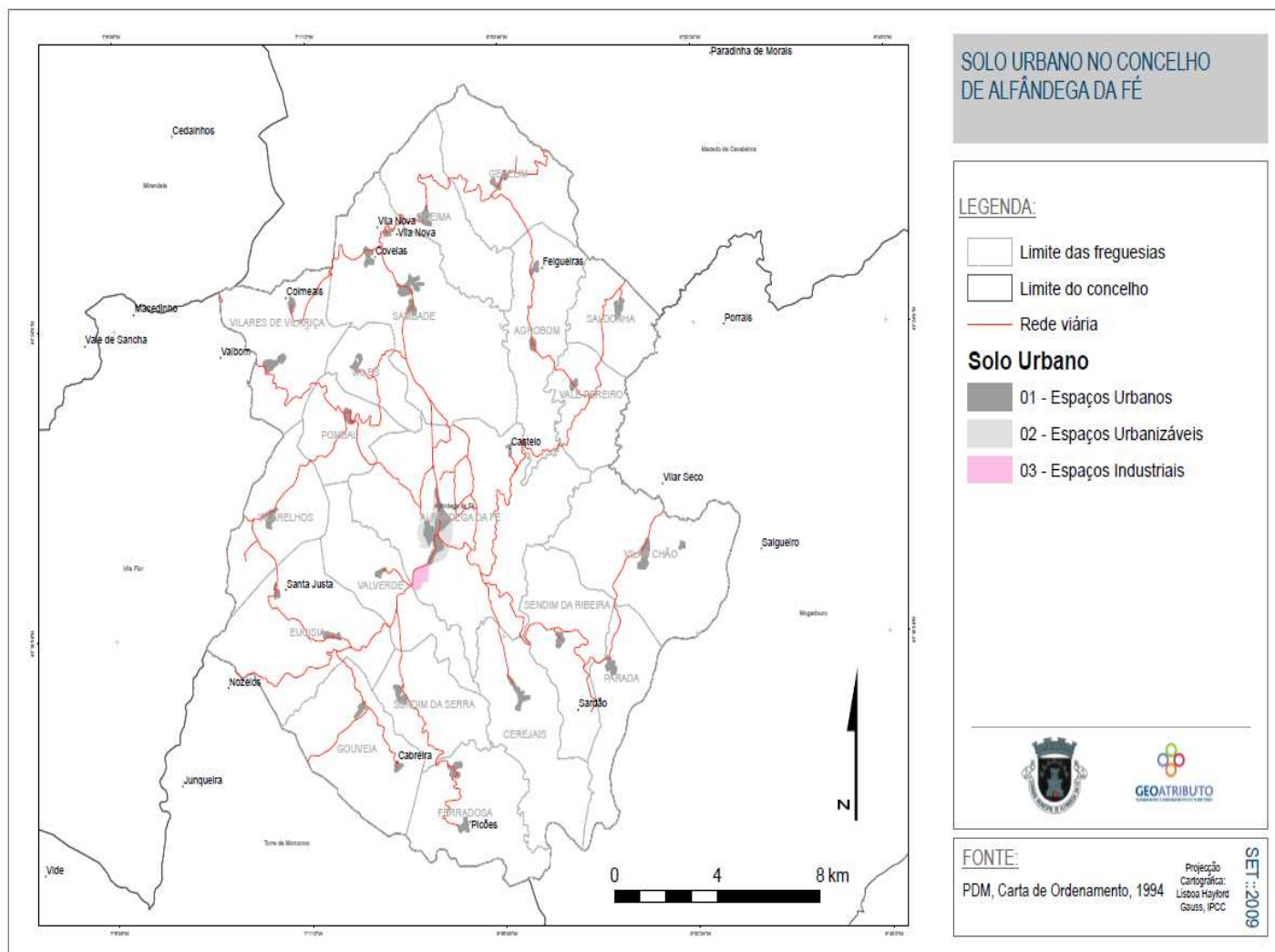
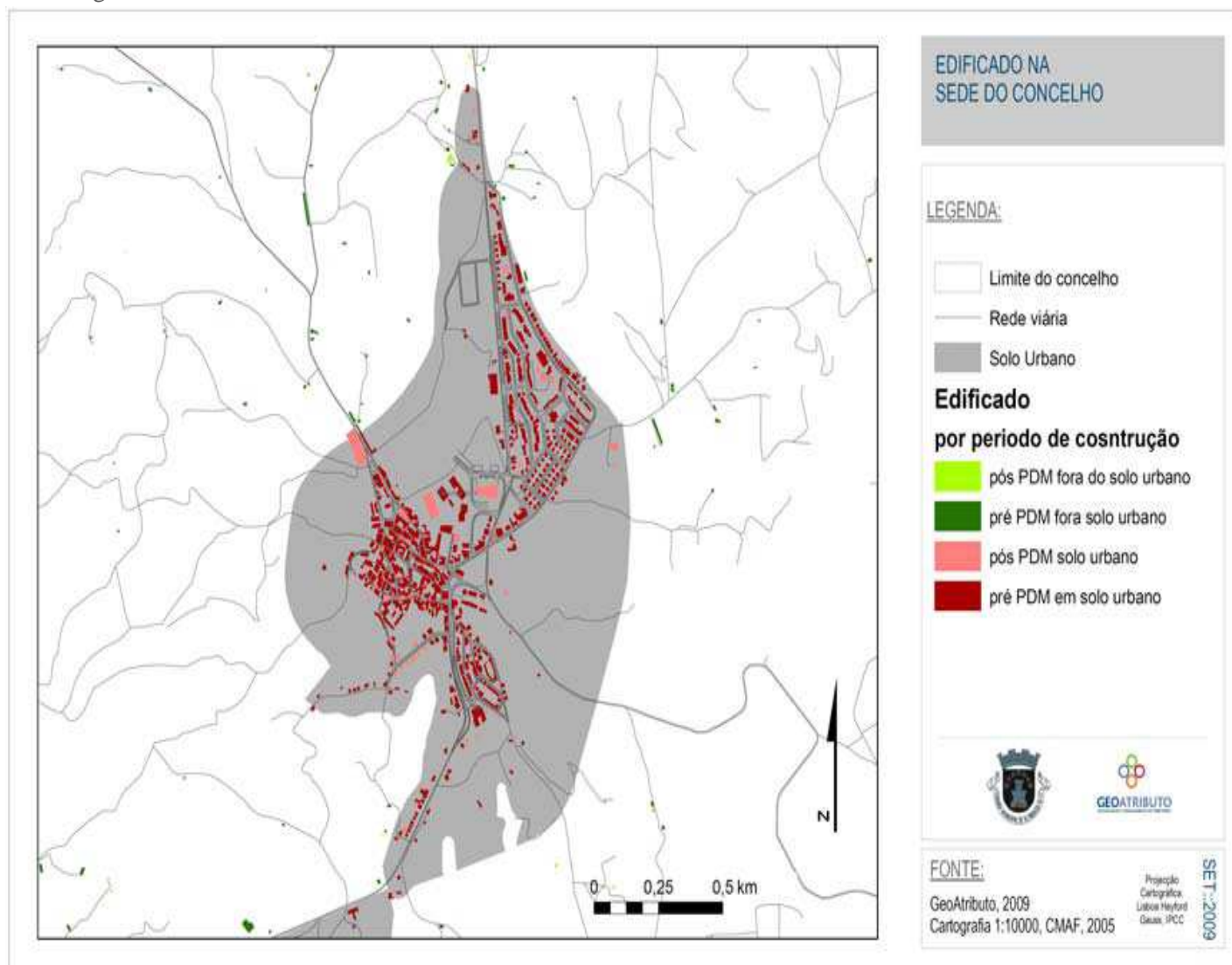


Figura 21 - Edificado na sede de concelho



Com a observação da figura 21, é possível constatar quais as construções preexistentes aquando da entrada em vigor do PDM e as que estão presentes na cartografia actual, com o intuito de se apresentar uma identificação e análise comparativa das construções que, entretanto, surgiram.

Os resultados obtidos permitem verificar que, em termos cartográficos<sup>32</sup>, o número de edifícios aumentou 19% no período em análise e em termos de área bruta de implantação o aumento foi de 17%. De salientar que, comparando estes valores com a realidade demográfica do concelho que se caracteriza por um declínio na população de -13.4% entre 1991-2001, denota-se que existe uma elevada pressão na construção de edificado.

O aumento do número de edifícios corresponde a 1951 novas construções, no período compreendido entre 1994 e 2005. Estas construções representam um acréscimo da área

<sup>32</sup> O número de observações em termos cartográficos é diferente do número de licenças. Esta situação poderá ser justificada com factores que vão desde a precisão cartográfica, ao facto de a mais do que uma construção corresponder apenas uma licença de construção ou ainda à existência de construções sem licenciamento.

ocupada/ de implantação de 18,9 hectares. O quadro 7 permite uma leitura mais detalhada dos dados do número de construções preexistentes e existentes:

Quadro 7 - Construções existentes e preexistentes

	Numero de construções	Área implantação (ha)	%	Área média (m)
Construídas durante a vigência do PDM	1951	18,94	19,5	97,06
Preexistentes ao PDM	7384	78,15	80,5	105,83
Total de construções	9335	97,09		104,00

**Fonte:** Câmara Municipal de Alfândega da Fé

O quadro 8 mostra a relação entre as novas construções e classificação do solo (rural ou urbano) de forma avaliar a tendência dos perímetros do solo classificados como urbano e analisar se a nova construção se tem implantado dentro desse perímetro ou, verificar o contrario (fora desses perímetros).

Assim, constata-se que existe uma maior pressão de construção em solo rural, com um aumento do número de construções de 62,7%, enquanto o solo urbano registou um aumento mais razoável (19%). De salientar que, com estes valores podemos verificar, o dimensionamento do solo urbano e a sua capacidade atractiva face a procura registada na e de que forma se encontra respondida no processo de revisão do PDM. Conclui-se que, existe uma procura ainda significativa de áreas em solo rural para a construção, mas que, em contrapartida em termos relativos, fica um pouco abaixo do número de construções em solo urbano.

Quadro 8 - Novas construções em solo rural e solo urbano, entre 1994 e 2005

Construções	Número de construções	Variação relativa em relação às preexistências (%)	Área implantação (HA)
Solo rural			
Preexistentes ao PDM	1281		14,97
Nova construção	803	62,69	8,13
Solo urbano			
Preexistentes ao PDM	6103		63,18
Nova construção	1148	18,81	10,81

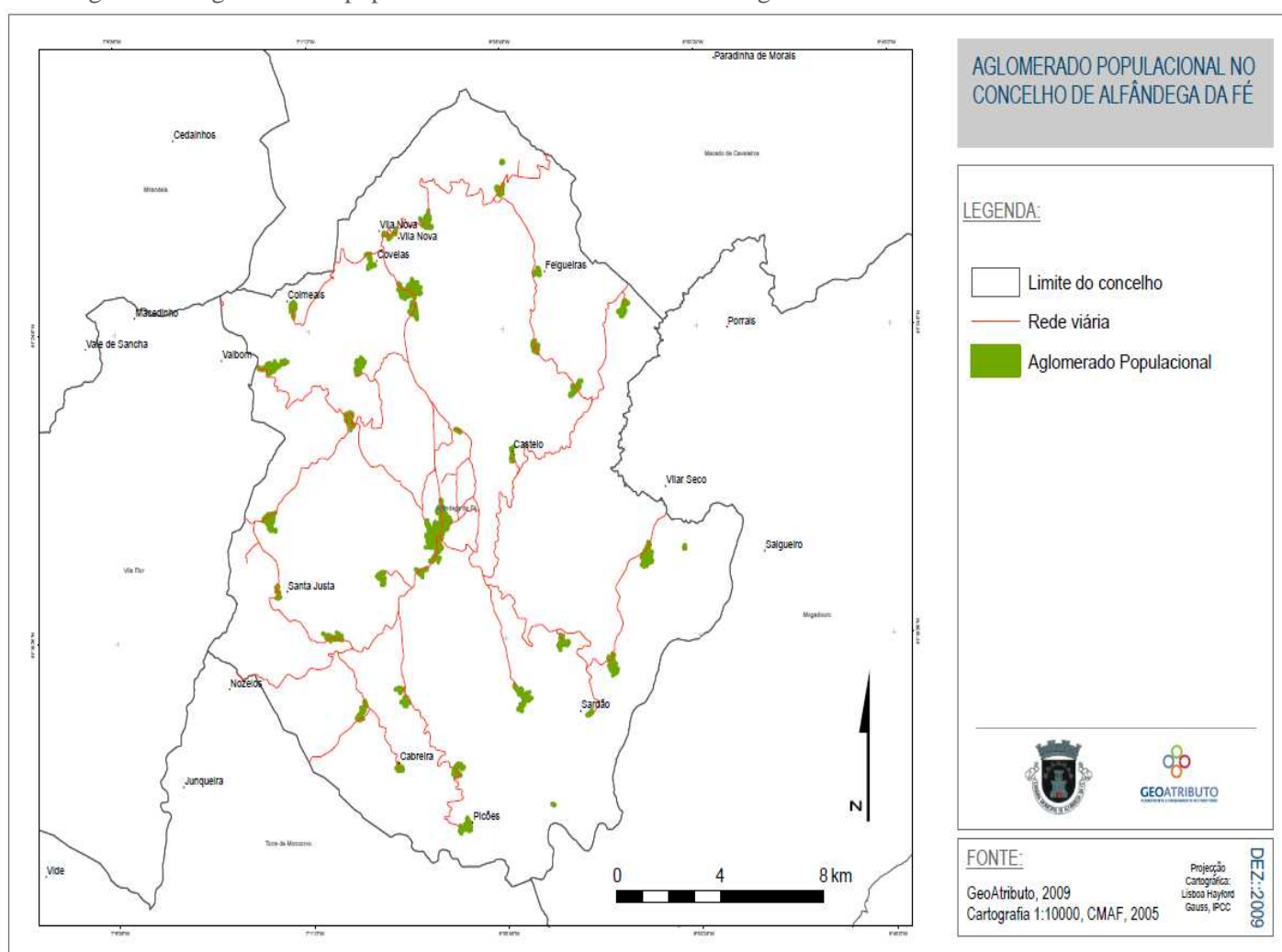
**Fonte:** Câmara Municipal de Alfândega da Fé

### b. Aglomerados populacionais

De seguida, pretende-se identificar os aglomerados populacionais, de forma a estabelecer uma relação com o solo classificado como urbano e em que sentido o solo urbano reúne todas as áreas de aglomerado. *Para este efeito foi considerado aglomerado populacional o conjunto de 10 ou mais edifícios contíguos ou próximos, distanciados entre si no máximo 50 metros.*<sup>33</sup> Esta definição acaba por ser uma adaptação do conceito de lugar<sup>34</sup> usado nos Censos de 2001.

A figura 22 demonstra os 45 aglomerados de acordo com os conceitos acima referidos.

Figura 22 - Aglomerados populacionais no concelho de Alfândega da Fé



<sup>33</sup> Volume I – Caracterização e Diagnóstico do Concelho de Alfândega da Fé, GeoAtributo, Lda. Março de 2010, p.223.

<sup>34</sup> Adaptação da definição de lugar dada e pelo Instituto Nacional de Estatística consiste numa delimitação territorial, definida no âmbito das operações censitárias, que corresponde a um aglomerado populacional com dez ou mais alojamentos destinados à habitação de pessoas e com uma designação própria, independentemente de pertencer a uma ou mais freguesias.



### 3.4.1. Perímetros urbanos e áreas efectivamente consolidadas

Para a definição, dos perímetros que se encontram dentro das áreas classificadas como solo urbano, das áreas que efectivamente se encontram ocupadas (consolidadas) e aquelas que se encontram expectantes e sobre as quais entre 1994 e 2005 não recaiu qualquer operação urbanística, foram utilizados os dados da rede viária, solo urbano e aglomerados.

Assim, as áreas entendidas como solo urbano consolidado, sendo que toda a área de solo urbano não incluída nesta última selecção será designada de áreas expectantes (efectivamente urbanizáveis).

Observando o quadro 9, é possível verificar que só pouco mais de 11% dos espaços urbanos é que se apresentam efectivamente consolidados e os espaços qualificados como urbanizáveis apresentam um grau de consolidação muito baixo (inferior a 2 %). *Esta análise permite que se questionem as premissas apontadas na actual versão do PDM, nomeadamente quando são definidas certas áreas como espaços urbanos e não como urbanizáveis, uma vez que, à data, não se encontravam ocupadas nem, grande parte delas, infra-estruturadas. Estas características deveriam ter classificado estas áreas como Espaços Urbanizáveis ao invés de as colocar na “classe” do solo rural*<sup>35</sup>.

Quadro 9 - Espaços urbanos e urbanizáveis consolidados na sede de concelho

1994	Área (Hectares)	Percentagem da qualificação do solo
Espaços Urbanos consolidados	50,83	11,09
Espaços Urbanizáveis consolidados	1,57	1,74

Fonte: Câmara Municipal de Alfândega da Fé

O facto de existir uma reduzida dinâmica nos perímetros urbanos, reflecte-se nos valores relativos à variação da área dos espaços urbanos que apenas aumentou 2,24%. O mesmo se verifica para os espaços urbanizáveis, onde a área do consolidado apenas aumentou uns escassos 0,54% em 11 anos.

A realidade anteriormente descrita pode ser constatada no quadro 10 que apresenta os valores relativos ao solo urbano consolidado em 2005.

<sup>35</sup> Volume I – Caracterização e Diagnóstico do Concelho de Alfândega da Fé, GeoAtributo, Lda. Março de 2010, p.225.

Quadro 10 - Solo urbano consolidado em 2005

2005	Área (Hectares)	Percentagem da qualificação do solo
Espaços Urbanos consolidados	62,46	13,63
Espaços Urbanizáveis consolidados	2,02	2,24
Espaços industriais e localização industrial	5,36	14,75

Fonte: Câmara Municipal de Alfândega da Fé

### 3.4.2. Relação entre a população residente e a área consolidada

Se por hipótese, e na falta de dados mais concretos, admitirmos que 80% (4358 residentes<sup>36</sup>) da população residente no concelho de Alfândega da Fé reside dentro dos aglomerados populacionais e dentro destes, em áreas classificadas como consolidadas, serão 397,97 hectares para 4358 residentes.

Se se estabelecer uma relação directa entre a população e o solo urbano consolidado, haverá, em média, por cada habitante, 913 m<sup>2</sup> de solo urbano consolidado. Estes valores permitem verificar quantos residentes teria o concelho de alojar, para que a capacidade do solo qualificado de urbano e urbanizável se esgotasse. A resposta a esta questão indica que teriam de ser pouco mais de 27000 os habitantes de Alfândega da Fé, para que se verificasse a necessidade efectiva de aumento do solo urbano e urbanizável.

Após apresentada a avaliação à eficácia do instrumento, impõe-se agora a seguinte questão: **o PDM contribuiu para a colmatação e consolidação do solo urbano?**

Com recurso à análise da situação de partida (aquando da entrada do PDM em vigor) e a situação registada aquando da data de referência da cartografia que serve de base para os presentes trabalhos (ano de 2005) e verifica-se o efectivo *aumento das licenças de construção em cerca de 27%, a maioria para habitação familiar (dados do INE), recaindo a maior parte na sede do concelho, conclui-se que o PDM contribuiu para a colmatação do solo urbano. Importante referir que, a área de implantação aumentou 17% e o número de edifícios 19%, sendo que 50% deste solo se encontra consolidado, e o solo urbanizável apresenta um grau de consolidação muito baixo, sem descorar, paralelamente que a evolução da população foi negativa (-13%) no concelho entre 1991 e 2001. O concelho dispõe de três áreas distintas:*

<sup>36</sup> Segundo as estimativas do INE, a população residente de Alfândega da Fé em 2007 era de 5446 indivíduos.

*solo consolidado, infra-estruturado e expectante. Como o concelho dispõe da existência de muito solo urbanizável, pelo que não será necessário alargar estas áreas*<sup>37</sup>.

A programação de solo urbano e urbanizável em tempo, localização, usos possíveis e custos adequados, conjugada com a programação intersectorial dos investimentos públicos, é fundamental uma vez que possibilita que o crescimento urbano racionalize a utilização da capacidade disponível ou a disponibilizar das infra-estruturas e equipamentos, através da adopção de prioridades e preferências de expansão/urbanização do território, de modo a evitar espaços vazios nas áreas urbanas que comprometam essa mesma racionalização.

Esta programação deve permitir também a captação de solos municipais para equipamentos colectivos e infra-estruturas, obtidos através da delimitação de UOPG e unidades de execução, a definir e pelos planos, em função de níveis de prioridade e oportunidade de intervenção municipal no mercado de solos, e da aplicação planeada dos sistemas de execução considerados mais adequados (ANMP, 2003).

### **3.5. Síntese do concelho de Alfândega da Fé**

O concelho de AF sofre de perda de população, o que se reflecte num mercado de reduzida dimensão, que não justifica a presença de muitas actividades e serviços, reduzindo simultaneamente a extensão e diversificação do emprego.

Do ponto de vista produtivo as actividades económicas dominantes no concelho são, principalmente, do sector terciário mas também a agricultura representa um peso predominante no concelho no qual a economia local assenta, predominantemente, nas produções de azeite, cereja, amêndoa, a que se junta o comércio e os serviços de turismo, que apresentam tendências de crescimento.

Alfândega da Fé caracteriza-se por sofrer uma evolução demográfica regressiva que se traduz inevitavelmente num envelhecimento acelerado da população, numa diminuição da ocupação e aproveitamento do território e na própria desestruturação do sistema produtivo. Toda esta situação constitui, pelas suas repercussões, um dos principais obstáculos para o desenvolvimento económico e social do concelho. A população jovem que representa o recurso mais valioso para o futuro, pela capacidade de iniciativas e de mudança, pela capacidade de enfrentar e gerar novos projectos e pelo potencial de dinamização do espaço, vê-se reduzida a valores preocupantes, incrementando a debilidade deste território e anulando

---

<sup>37</sup> Informação retirada da Acta da 2ª Reunião Plenária da Comissão de Acompanhamento da revisão do PDM de Alfândega da Fé, 24 de Novembro de 2009, Porto.

o seu poder atractivo. No concelho a população mais jovem tem vindo a decrescer em oposição à população mais envelhecida que tem aumentando.

O concelho de Alfândega da Fé apresenta-se na sua quase totalidade de freguesias como “área predominantemente rural”, à excepção da sede de concelho que se apresenta como “área mediantemente rural”, estando esta localizada no centro do concelho, na qual se encontram os serviços públicos e autárquicos do concelho e também a maior concentração dos equipamentos colectivos.

Do ponto de vista do edificado, o existente no concelho é mais do que suficiente para a população residente, não havendo assim, necessidade de construção de novas habitações. O concelho apresenta pouca atractividade do solo urbano, por serem poucas as operações urbanísticas (para além da construção individual) e o solo urbano existente estar em áreas sem interesse do ponto de vista paisagístico e igualmente uma reduzida dinâmica registada nos perímetros urbanos, manifestada na sua reduzida consolidação e crescimento quase nulo.

Este território tem demonstrado diferentes níveis de polarização sócio-demográfica, quer em termos espaciais, quer temporais. O meio urbano, em virtude dos serviços criados, têm ancorado população, assistindo-se, nas áreas de cariz marcadamente rural à contínua perda de população, o que leva a novas reconfigurações espaciais e socioeconómicas. Neste sentido, regista-se um processo de expansão (ainda que ligeira) dos aglomerados urbanos, nomeadamente na sede do concelho, em torno das principais vias de comunicação, com o progressivo desaparecimento das funções rurais.

Como consequências tem-se registado uma perda acentuada de população, que procurou nos meios urbanos, de maior dinamismo económico, e no estrangeiro, formas de vida que lhe possibilitassem rendimentos mais elevados e um aumento da qualidade de vida. A percepção das diferenças em termos de rendimentos, conforto e acesso a serviços evidenciou os desequilíbrios socioeconómicos e potenciou a mobilidade das populações.

Por fim, o exercício seguinte será analisar a nível cartográfico apenas a sede de concelho (freguesia de Alfândega da Fé) no qual, é a única freguesia do concelho que se apresenta como “área mediantemente rural”, estando esta localizada no centro do concelho, na qual se encontram os serviços públicos e autárquicos do concelho e também a maior concentração dos equipamentos colectivos.

Assim, utilizando a Planta de Ordenamento de 1994 da sede concelho, ainda em vigor, e com base na Planta da Situação Existente para a sede de concelho (2010), podemos constatar as seguintes observações: (1) aumento do perímetro urbano em torno da eixo viário EN215 (liga Alfândega da Fé a Macedo de Cavaleiros, Mogadouro, Miranda do Douro e Espanha para NE e para Sul a Torre Moncorvo, Vila Nova de Foz Côa, e consequentemente Coimbra e Lisboa)

sendo um importante eixo de ligação para os concelhos vizinhos e no qual atravessa o concelho de Norte a Sul; (2) o nível de consolidação no principal aglomerado populacional do concelho de Alfândega da Fé é muito reduzido, sendo que a maior parte do perímetro das áreas consolidadas em 2010 não diverge muito em relação ao existente no ano de 1994.

Pode observar-se que o nível de consolidação no principal aglomerado populacional do concelho de Alfândega da Fé (sede do concelho) é muito reduzido, sendo que a maior parte do perímetro das áreas consolidadas em 2010 não se afasta muito em relação ao existente de 1994.

De referir que esta Parta da Situação Existente é a primeira base de trabalho que pretende justificar e consolidar a proposta de plano que será elaborada. Este trabalho de cartografia, que foi entretanto validado no terreno pela equipa que elabora o plano, juntamente com a equipa do município (Agosto de 2010), para além de mostrar claramente o sentido (ou a sua ausência) da consolidação do solo urbano existente, lança já as bases daquilo que serão as linhas mestras na hora de elaborar a proposta. Assim, para além da representação do edificado actual (com pequenos acertos introduzidos pela existência, de facto, de construções que, ainda que não tenham representação na cartografia de base do município, são existências no terreno e, por isso mesmo, consideradas no momento de análise dos aglomerados existentes), são também identificadas as vias habilitantes, ou seja, aquelas que possuem as condições mínimas de edificabilidade. Assim, serão estas as vias que justificarão possíveis aumentos de área urbana. Como foi já referido, no concelho de Alfândega da Fé, a área urbana existente é, comprovadamente, satisfatória. Assim, o que se pretende é que se “relocalizem” as áreas urbanas, fazendo com que no final, o saldo de área urbanizável não represente um aumento face ao 1994 mas sim uma localização óptima.



### **3.6. Análise SWOT**

Este subcapítulo pretende reunir os aspectos positivos e negativos identificados ao longo da caracterização do concelho de Alfândega da Fé definidas nos subcapítulos anteriores. Esta enumeração dos principais assuntos que fazem a realidade do concelho pretende ser o ponto de partida para a consequente elaboração do quadro de ordenamento, permitindo traçar apostas nos pontos positivos e estabelecer estratégias para minimizar e atenuar os aspectos negativos.

O diagnóstico prospectivo sistematiza, quantifica e especializa as principais disfunções do sistema territorial, identifica as causas da origem e as consequências subsequentes. A matriz SWOT por domínios estratégicos constitui um exercício de síntese, para elencar atributos e limitações do território, bem como oportunidades e ameaças que lhe vêm do exterior.

### 3.6.1. Caracterização das actividades económicas e emprego - Análise SWOT

<p><u>Pontos fortes</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Apesar do decréscimo populacional, a sede do concelho assume papel fundamental na dinamização económica, enquanto centro impulsionador social, cultural e tecnológica e pela prestação à população de um leque de bens e serviços (ensino, saúde, comércio e serviços públicos);</li> <li>○ Alfândega da Fé apresenta-se como território de implementação de actividades que lhe permitem impulsionar o desenvolvimento da sua região;</li> <li>○ Alfândega, nome de capital da cereja do Nordeste Transmontano (Feira de cereja e produtos biológicos);</li> <li>○ Esforço da autarquia em outros tipos de produtos. Empresa municipal EDEAF (apoio à produção agrícola local, assim como a confecção e comercialização de produtos com a marca chapéu “Terras de Alfândega”.</li> </ul>	<p><u>Potencialidades</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Aposta nos sectores de actividade que revelam alguma dinâmica no concelho, por forma a, se não criar novos empregos, assegurar a manutenção dos existentes;</li> <li>○ Possibilidade do desenvolvimento da agricultura biológica e condições para o crescimento de unidades de agro-turismo e forte aposta nos regadios;</li> <li>○ Empenhamiento dos agentes económicos (público e privado) na criação de uma imagem forte para a região do Alto Trás-os-Montes;</li> <li>○ Aposta na formação profissional/ requalificação da mão-de-obra;</li> <li>○ Aposta nos sectores de actividade que revelam alguma dinâmica no concelho, por forma a, se não criar novos empregos, pelo menos a assegurar a manutenção dos já existentes;</li> <li>○ Proximidade residência – emprego.</li> </ul>
<p><u>Pontos fracos</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Agricultura com importância no concelho (sector primário perdeu para o secundário) – débil tecido industrial;</li> <li>○ Índice de poder de compra baixo (metade do Valor de referência nacional);</li> <li>○ Elevada variação negativa da população empregada (-13,9% entre 1991 e 2001 menos 297 pessoas) última década e altas taxas de desemprego (10% em 2001, face aos 6,8% do Continente);</li> <li>○ Rede viária factor negativo – impossibilita o desenvolvimento económico na medida em que dificulta a fixação de população em idade activa, a atracção de investimentos exteriores e a captação de população;</li> <li>○ Interioridade geográfica acentua a depressão económica;</li> <li>○ Falta de dinamismo e competitividade empresarial;</li> <li>○ Declínio das actividades agrícolas (tecnologicamente pouco evoluída) em consequência da crescente globalização e da concorrência dos países de Leste que vão aderir à UE;</li> <li>○ Ausência da implementação de cursos de formação e qualificação profissional e/ou desajustamento daqueles às necessidades do mercado de trabalho local;</li> <li>○ Perca do investimento comercial para outros concelhos vizinhos;</li> <li>○ Reduzida oferta de serviços do ramo hoteleiro, seguradoras, e estabelecimentos de educação, cultura e saúde;</li> <li>○ Diminuição dos investimentos privados causado pelos menores investimentos públicos;</li> <li>○ População activa com baixos níveis de qualificação escolar.</li> </ul>	<p><u>Ameaças</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Sector terciário com elevado peso (53,2% em 2001), nomeadamente serviços públicos autárquicos, de saúde, justiça, finanças e de educação, no qual assumem importância na dinâmica do tecido económico do concelho e no qual se encontram mais desempregados (cerca de 55% do total de desempregados em 2001);</li> <li>○ O Concelho vê um investimento local muito abaixo das suas necessidades, tendo presente que as principais fontes de financiamento resultam do Município que por seu lado recorre aos fundos comunitários e ao Estado para obter capital, comprometendo desta forma a sua capacidade financeira;</li> <li>○ Falta de investimentos significativos públicos e privados;</li> <li>○ O peso da sua interioridade geográfica, com reflexos de acentuada depressão económica, para a qual tem contribuído de forma particular a fraca evolução das acessibilidades de responsabilidade nacional;</li> <li>○ Algumas vias da rede viária nacional existente apresentam débil qualidade de conservação o que, por sua vez, condiciona fortemente o desenvolvimento de transportes públicos que sirvam adequadamente as populações (a única via estruturante definida no Plano Rodoviário Nacional que servirá directamente o concelho de Alfândega da Fé é o IC5 que fará a ligação entre Murça e Miranda do Douro, ainda em fase inicial de construção).</li> </ul>



### 3.6.2. Caracterização da dinâmica urbana - Análise SWOT

<p><u>Pontos fortes</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Existência de alguma dinâmica urbanística no concelho em particular ênfase na sede de concelho na qual se encontram os serviços públicos e autárquicos do concelho;</li> <li>○ Existência de zonas industriais que dinamizam o desenvolvimento do concelho;</li> <li>○ Face à mobilidade cada vez maior da população, está assim associado relativo peso no número de residências de carácter secundário ou de uso sazonal nas regiões do interior, e no qual o concelho em análise apresenta cerca de 34% deste tipo de alojamentos;</li> <li>○ Em termos de proporção de alojamentos por famílias, este concelho demonstra igual valor em relação a unidade territorial de Alto Trás-os-Montes, de 1,7 alojamento por famílias, verificando assim que os alojamentos familiares clássicos presentes são mais do que suficientes para o número de famílias clássicas existentes no concelho.</li> </ul>	<p><u>Potencialidades</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Implementação de projectos de requalificação urbana.</li> <li>○ Elaboração de projectos de execução com vista ao desenvolvimento desportivo/turístico/ de lazer do concelho.</li> <li>○ A reabilitação na edificação é uma aposta crescente no sector da construção, com as ampliações, alterações e reconstrução a ganharem importância relativa no concelho (cerca de 42% em 2002). As empresas de construção no sector da reabilitação do edificado, adquirem um importante papel neste sector.</li> </ul>
<p><u>Pontos fracos</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ De uma forma global o concelho de Alfândega da Fé, pode-se considerado como predominantemente rural, uma vez que mais de metade das suas freguesias são classificadas como tal, à excepção da sede do concelho que se caracteriza como “área mediantemente rural”;</li> <li>○ Alfândega da Fé, apresenta um predomínio acentuado de áreas rurais, nas quais se verifica uma diminuição da população residente (-11,4 % no período de 1991 - 2001) e das famílias clássicas (-3% na década de 1991 a 2001);</li> <li>○ Alfândega da Fé apresenta um número inferior de edifícios face aos restantes concelhos da NUT III - Alto Trás-os-Montes no decorrer do período 2002 a 2007;</li> <li>○ Dispersão urbana que contribui para a existência de diversos espaços desocupados;</li> <li>○ Descaracterização de alguns conjuntos urbanos induzida pelo processo de renovação urbana ou pela introdução de traços arquitectónicos distintos dos locais;</li> <li>○ Todas as freguesias do concelho, com excepção de Alfândega da Fé, têm menos de 500 edifícios;</li> <li>○ Variação negativa do número de edifícios para o concelho entre a década de 1991 e 2001, muito contrário ao que se verifica para a NUT III de Alto Trás-os-Montes, apresentando um valor positivo face ao ano 1991 possivelmente devido à “evolução da dimensão média da família, que tem vindo a diminuir;</li> <li>○ Na sede do concelho concentram-se os serviços públicos e autárquicos do concelho.</li> </ul>	<p><u>Ameaças</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Competição e poder de atracção de outros aglomerados urbanos regionais, nomeadamente Macedo de Cavaleiros e Mirandela.</li> <li>○ Aumento da desertificação e da degradação dos núcleos antigos em função da construção de novas habitações.</li> </ul>

## **4. Apostas e Objectivos estratégicos**

Finalmente, começa-se a entrar no delineamento da estratégia de intervenção propriamente dita, nomeadamente através da definição das apostas e objectivos estratégicos para uma mais eficaz gestão, promoção e conservação deste território, consequência directa dos factores chave de desenvolvimento identificados no subcapítulo anterior.

Os objectivos estratégicos são intenções mais amplas, não específicas e sem data, de âmbito distinto mas relacionadas com a respectiva essência da realidade em análise, homogêneas e de número reduzido e viáveis, em função da análise SWOT realizada. Os objectivos têm como finalidade tornar a missão mais concreta e alcançar a visão de futuro da organização. Devem ser, passíveis de ser realizados, compreender a diversidade de interesses da organização, minimizadores de conflitos, redutores de consequências indesejáveis e facilitadores de compromisso.

De referir, que a identificação das propostas estratégicas só serão concluídas na fase final de revisão do PDM de Alfândega da Fé, quando for concluído o relatório de fundamentado das soluções adoptadas.

### **4.1. Processo de Planeamento Local**

As funções do planeamento local, leia-se municipal, estão em estreita ligação com as razões da sua emergência, pelo que o planeamento do desenvolvimento local deverá articular as relações da economia com o território, as relações entre a economia e a sociedade com destaque para o papel desempenhado pelas instituições e agentes locais e ambientais.

“Efectivamente, o planeamento municipal é, antes de mais, um instrumento de promoção do desenvolvimento local que clarifica as opções estratégicas correspondentes aos interesses colectivos, constituindo um referencial para a actuação dos agentes, públicos e privados, com intervenção ao nível do município, bem como se traduz numa plataforma de mobilização e coordenação da participação dos agentes e recursos endógenos no processo de desenvolvimento sócio-económico. Além disso, espera-se ainda que este confira racionalidade e coerência sectorial e institucional às acções a empreender pelos agentes de desenvolvimento, como ainda promova a harmonia do desenvolvimento económico com o meio ambiente e as especificidades culturais próprias das populações locais” (Matos; 2000, p.17).

#### 4.1.1. Modelo de planeamento territorial

“A política municipal de ordenamento do território necessita de uma formulação em que as perspectivas integrada e dinâmica se articulem, isto é, as interdependências espaciais, ambientais, económicas e sociais devem ser abordadas de uma forma evolutiva na tentativa de, por um lado, sancionar ou a não a evolução e, por outro lado, fundamentar as medidas tomadas. Isto significa que o ordenamento do território, ao nível do planeamento municipal, se deve apoiar numa visão estratégica do desenvolvimento económico do território municipal que permita, quer a gestão racional dos recursos locais numa perspectiva de sustentabilidade e equidade inter-geracional, quer uma política urbanística activa. Neste contexto, planear o desenvolvimento de um território concelhio, requer uma visão interdisciplinar e territorialmente globalizante dos problemas e carências, bem como das potencialidades e correspondentes projectos de aproveitamento. Além disso, é extraordinariamente importante a participação activa dos destinatários, ou seja, das populações locais pelo que o planeamento municipal deve traduzir-se num processo pedagógico inovador e num elemento de aprendizagem e de mobilização que seja capaz de recuperar a confiança perdida nos agentes de desenvolvimento.

De referir que, sendo a criação de emprego um dos aspectos centrais no desenvolvimento, a sua concretização será sempre um objectivo mediatizado pela acção dos agentes locais de desenvolvimento. Isto implica que o planeamento municipal deverá, antes de mais, consistir numa plataforma integrada, por um lado, de discussão e conceptualização dos desafios que se colocam ao desenvolvimento socioeconómico territorialmente equilibrado de cada município e, por outro lado, de mobilização dos agentes de desenvolvimento local para a sua prossecução” (Matos; 2000, p.19).

Verifica-se que é indispensável que o modelo de planeamento territorial seja pensado em ambiente dinâmico e não estático, contrariando uma pratica corrente em muitos dos casos. Mesmo se os diferentes planos assentam em análises dinâmicas a algumas variáveis, como a população, a verdade é que o modelo, como um todo, não é pensado com a variável tempo sempre presente, apesar de, em principio, o horizonte dos planos ser de 10 anos ou da imprevisibilidade que todos reconhecemos a algumas das variáveis utilizados nos estudos de ordenamento e planeamento que estruturam o modelo.

Assim, o planeamento municipal, ancorado na figura de plano director municipal, tem um papel preponderante no ordenamento do território em Portugal.

Segundo o Relatório: Avaliação da Execução do Plano Director Municipal e Caracterização da Evolução das Condições Económicas, Sociais, Culturais e Ambientais que

determinaram a respectiva revisão (Setembro 2008, p.55), *a estratégia que deve presidir a elaboração do PDM da 2.ª geração, incorpora, necessariamente, a identificação e harmonização dos interesses públicos com expressão territorial, conjugando as diferentes escalas.*

*De facto, partindo das imposições comunitárias para as linhas de força do ordenamento nacional e regional, em prol da rentabilização de recursos e potenciação de resultados, são exigidas actualmente aos municípios acções de conjunto, planificações, parcerias, de modo a formar redes territoriais sobre diversas actividades económicas, sociais e culturais; o que pressupõe sempre uma maior capacidade de organização interna municipal, criatividade e inovação.*

*Deste modo, ainda que sem esquecer a visão de conjunto, cabe aos municípios, em prol da sua tradicional individualidade e da concorrência salutar, a definição das estratégias locais, sabendo valorizar algo que distinga pela positiva o território municipal dos restantes, ou demonstrando a habilidade suficiente para combinar os recursos existentes de uma forma única – visando a liderança de projectos supra municipais; o que aportará, sempre, mais-valias para o território concelhio.*

Não há planeamento do território sem metas e objectivos claros. As actuais acções de planeamento e ordenamento do território colocam na ordem do dia o Desenvolvimento Sustentável, ao qual se associam noções como: as precauções ambientais (preservação dos recursos naturais), a eficiência ambiental (durabilidade das acções), a eficiência do bem-estar, e a equidade. Assim, pode-se considerar que a formulação de uma visão estratégica (a base de todo o processo) integra necessariamente o conceito de sustentabilidade como suporte de um planeamento ambiental e territorial.

O Arqt.º Rui Martins Gonçalves refere que, no que diz respeito às estratégias de ordenamento do território e modelo territorial, para o concelho, pretende-se apostar nos recursos e nas especificidades locais de cada zona do concelho, para assegurar a rentabilidade das respectivas actividades económicas, procurando-se reencontrar um modelo territorial concentrado nos núcleos populacionais urbanos e estabilização das zonas infra-estruturadas, através de uma adequação das áreas urbanas à realidade física de cada lugar.

#### 4.1.2. A visão político-estratégica

Com o novo PDM pretende-se, em primeira instância, uma maior capacidade de gestão, mais competências de acção e um melhor serviço prestado aos cidadãos e agentes económicos.

O município de Alfândega da Fé considera os recursos naturais como a principal potencialidade existente no concelho, nomeadamente a agradabilidade e autenticidade da paisagem, a floresta, a cinegética e a agricultura. A oportunidade de atrair população (residente ou visitante) é encarada pelo município uma ancora na oferta de produtos locais de excelência, através da animação da economia local (indústria agro-alimentar e turismo de paisagem/cultural), assim como a importância na necessidade de reforço das condições cívicas e territoriais locais, seja no âmbito sociocultural (“Alfândega da Fé: um concelho com serviços de qualidade, em particular para os idosos”), seja no âmbito do conforto urbano e ambiental (“Alfândega da Fé: um local seguro e agradável para se viver”). E ainda, o esforço a empreender no sentido de fomentar o empreendedorismo e a iniciativa privada e integrar a aldeia global (ao nível das acessibilidades: estradas estruturantes e telecomunicações) é vista como um facto positivo para o concelho.

Segundo o Arqt.º Rui Martins Gonçalves, a definição da componente estratégica do novo Plano visou abranger todas as áreas de actuação municipal, ainda que norteadas por uma visão que estabelece *«Afirmar a marca “Alfândega da Fé” a nível regional e nacional, fruto do trinómio económico (agricultura sustentável / indústria agro-alimentar / turismo sustentável)»*. De salientar, que segundo a Dr.ª Marta Oliveira, esta definição da componente estratégica é partilhada com a equipa técnica da Câmara. O município inicialmente define a partir do estudo que faz, e identifica quais são as lacunas do PDM em vigor e as apostas para o concelho. Posteriormente, a equipa técnica da GeoAtributo, Lda. através da identificação das apostas do município, identifica eixos estratégicos para o município, baseado numa série de características associadas a cada um dos eixos no qual se pode apostar.

Citando o Relatório: Avaliação da Execução do Plano Director Municipal e Caracterização da Evolução das Condições Económicas, Sociais, Culturais e Ambientais que determinaram a respectiva revisão (Setembro 2008, p. 36), “o espaço rural perde continuamente gente há dezenas de anos. Principalmente perde os mais novos, que procuram outras formas de vida e outros locais. É uma encosta sempre a descer, onde se rompem os laços entre a sociedade e a natureza e as pessoas se cansam antes de chegar a sua hora. É uma vida com os dias contados, é a desagregação anunciada de um meio, que está em profundo desacordo com o paradigma de desenvolvimento do mundo actual.

As recentes projecções realizadas pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) sugerem que a população residente em Portugal deverá diminuir até 2050, e por outro lado o índice de envelhecimento aumentará em todas as regiões do país — logo, Alfândega da Fé não será excepção.

Urge, e é essencial, a definição de um plano estratégico — não bastam iniciativas isoladas ou pontuais — para a fixação da população, capaz de gerar mais valias indutoras de sustentabilidade nas estruturas económicas, sociais, culturais e ambientais, envolver e mobilizar a população residente, autarquias e associações locais. Poderá ser esta a fórmula para as comunidades readquirirem confiança e auto-estima e para a concretização de um desenvolvimento local sustentado. Desenvolvimento local, como foi anteriormente referido, é bem mais do que ajudas estatais ou comunitárias; é a capacidade das pessoas ou comunidades enfrentarem a adversidade do lugar onde vivem, reencontrarem-se consigo mesmas e com o território, transformar as fraquezas de hoje nas forças de amanhã. Assim se compreende a estratégia que fundamenta a criação do *Bairro Residencial de Iniciativa Municipal*, na vila de Alfândega da Fé”.

Segundo a autora Margarida Pereira (2003, p.195) *o modelo de ordenamento (com tradução cartográfica na Planta de Ordenamento) deve reunir alguma flexibilidade (na configuração e na regulamentação) para permitir receber projectos não previstos e classificados como “oportunidades” para o território. Este conceito carece de explicitação, devendo ser aplicado aos que são capazes de gerar mais-valias na qualificação do território e dos recursos humanos, sem comprometer (por degradação, consumo excessivo, abandono), no imediato ou a prazo, recursos locais essenciais. O modelo deve identificar as áreas para as quais são necessárias orientações mais precisas a sujeitar a outro tipo de plano. Todavia, o próprio PDM pode (por vezes deve) tratar de forma diferenciada diferentes parcelas do território, respondendo, quando justificado, com o pormenor do projecto.*

Nas áreas urbanizáveis, as áreas de expansão prioritária devem ter a classificação de “área programada”, para um maior controlo da evolução da mancha urbana e dos gastos municipais que lhe vão estar associados.

A mesma autora refere que, “as intervenções no interior dos perímetros urbanos não podem apenas ser apoiadas na expansão. A estratégia de desenvolvimento municipal tem de incluir a cidade existente, quase ignorada nos primeiros planos. A degradação física e funcional tem levado ao abandono das áreas mais consolidadas por parte da população e das empresas, gerando novas necessidades de consumo de espaço, ao mesmo tempo que se liberta território infra-estruturado.

O modelo de ordenamento não pode ser dissociado dos instrumentos que apoiam a sua viabilização, em particular o programa de execução, o plano de financiamento e a metodologia para a monitorização. O programa de execução lista de forma exaustiva todos os projectos e acções que viabilizam cada propostas apresentada, sendo fundamental a sua calendarização; o plano de financiamento elenca as fontes de financiamento associadas a cada projecto e acção e identifica as entidades responsáveis; a metodologia de monitorização deve fazer parte integrante da proposta, com explicitação dos vectores a monitorizar e os indicadores de suporte”.

O Plano resultará, assim, como um quadro de compatibilização territorial, institucional, sectorial e financeira, das acções a implementar e como plataforma estratégica de mobilização dos agentes locais de desenvolvimento.

O Município de Alfândega da Fé definiu o planeamento territorial municipal contemporâneo a empreender deve assentar nas seguintes apostas:

- competitividade (valorizam as vantagens que o município já tem);
- mudança (potenciar as oportunidades externas ao município);
- sustentabilidade (reforçar as defesas do território);
- coesão (contrariam as grandes debilidades).

De acordo com o Relatório: Avaliação da Execução do Plano Director Municipal e Caracterização da Evolução das Condições Económicas, Sociais, Culturais e Ambientais que determinaram a respectiva revisão (Setembro 2008) os objectivos a atingir, estruturados pela estratégia da política de ordenamento do território irá alimentar o novo PDM, são:

- melhoria das condições de vida (contrariar o decréscimo populacional);
- distribuição equilibrada de funções;
- criação de oportunidades e de emprego;
- revitalização e diversificação económica (agricultura/ indústria agro-alimentar/ turismo sustentável);
- operação e manutenção de redes de infra-estruturas e sistemas;
- animação de equipamentos culturais, recreativos, desportivos e de lazer
- preservação e potenciação dos recursos naturais e culturais;
- reabilitação e revitalização dos centros urbanos e áreas degradadas (qualificação ambiental do território).

A intervenção municipal no desenvolvimento local assenta nos seguintes objectivos:

- Continuar a promover a fixação de população no concelho, através da concessão de subsídio aos jovens casais;

- Construir o Bairro Residencial de Iniciativa Municipal, projecto pioneiro que contempla a criação de habitação especialmente destinada à população mais jovem, facilitando a sua fixação;
- Elaborar um Plano Municipal de Requalificação Habitacional das Zonas Antigas das localidades do concelho e iniciar os trabalhos de intervenção nesta área patrimonial;
- Reconverter imóveis degradados da Zona Antiga da sede do concelho para habitação social.
- Qualificar espaços e equipamentos diversos no concelho.
- Apostar na eficiência da gestão urbanística municipal, através da total coordenação dos processos de licenciamento da urbanização e da edificação, de campanhas de regularização e legalização de instalações, de acções de sensibilização e da eficácia da fiscalização municipal;
- Criar o *Gabinete de Apoio ao Empreendedor*, incentivando o investimento no concelho;
- Ampliar a Zona Industrial de Alfândega da Fé, fomentando a fixação de novas indústrias;
- Consolidar o papel da Empresa Municipal de Desenvolvimento (EDEAF) no incentivo à criação de postos de trabalho, através da atracção de investimento e parcerias (novos projectos empresariais).

#### **4.2. Análise de coerência**

Após elaborado o estudo de caracterização e análise diagnóstico do PDM, importa agora, conceptualizar os instrumentos de gestão territorial com o PDM, assim como mostrar de que forma este PDM está articulado nas matrizes de coerência com o diagnóstico e se este se adequa com a problemática e outros instrumentos, ou seja, de que forma tem vindo a ser promovido o acordo e articulação com os restantes instrumentos de gestão territorial de nível superior (ENDS e PNPOT), os instrumentos de desenvolvimento regional (PROT-N e PORN), o PENDR (Plano Estratégico Nacional para o Desenvolvimento Rural), assim como a compatibilização com outros planos, programas e projectos de interesse municipal. Importa averiguar se as Normas Orientadoras que estabelecem os objectivos, as orientações de política e as directivas de actuação exigidas pelas opções estruturantes do plano estão a ser postas em prática.



De acordo com a autora Margarida Pereira (2003, p.194), *a definição de objectivos, hierarquizados quando justificados, subordina-se aos seguintes princípios: conformidade com os objectivos da figura de PDM e formulação ajustada às especificidades do território.*

*O rigor da formulação é importante não só para traçar os cenários de desenvolvimento, como para, mais tarde, monitorizar a implementação do modelo de ordenamento adoptado. A sua não clarificação significa incerteza quando ao caminho a percorrer, eventual desconhecimento quanto ao término da viagem e dificuldades aquando da avaliação dos resultados alcançados.*

*As orientações de planeamento emanadas de outras figuras de plano de nível superior (com a calendarização das acções previstas) são também pertinentes, enquanto condicionadoras e/ou impulsionadoras das soluções a adoptar. Por isso torna-se indispensável identificar os planos e programas que, a curto e médio prazo, tenham impacte no desenvolvimento local, económico e social, e nas tendências de transformação do território.*

A definição das novas estratégias sustentadas para o município, presente no Relatório: Avaliação da Execução do Plano Director Municipal e Caracterização da Evolução das Condições Económicas, Sociais, Culturais e Ambientais que determinaram a respectiva revisão (Setembro 2008, p.55) baseiam-se na *formulação da “Estratégia” que deve presidir a elaboração do PDM da 2.ª geração, incorporando, necessariamente, a identificação e harmonização dos interesses públicos com expressão territorial e, conjugando as diferentes escalas.*

*De facto, partindo das imposições comunitárias para as linhas de força do ordenamento nacional e regional, em prol da rentabilização de recursos e potenciação de resultados, são exigidas actualmente aos municípios acções de conjunto, planificações, parcerias, de modo a formar redes territoriais sobre diversas actividades económicas, sociais e culturais; o que pressupõe sempre uma maior capacidade de organização interna municipal, criatividade e inovação. Deste modo, ainda que sem esquecer a visão de conjunto, cabe aos municípios, em prol da sua tradicional individualidade e assumpção de uma concorrência salutar, a definição das estratégias locais, sabendo valorizar algo que distinga pela positiva o território municipal dos restantes, ou demonstrar a habilidade suficiente para combinar os recursos existentes de uma forma única — com vista na liderança de projectos supra municipais; o que aportará, sempre, mais valias para o território concelhio.*

*As actuais acções de planeamento e ordenamento do território colocam na ordem do dia o Desenvolvimento Sustentável, ao que se associam noções como: as precauções ambientais (preservação dos recursos naturais), a eficiência ambiental (durabilidade das*

*acções), a eficiência do bem-estar, e a equidade. Assim, pode-se considerar que a formulação de uma visão estratégica (a base de todo o processo) integra necessariamente o conceito de sustentabilidade como suporte de um planeamento ambiental e territorial.*

*Com o novo PDM pretende-se, em primeira instância, uma maior capacidade de gestão, mais competências de acção e um melhor serviço prestado aos cidadãos e agentes económicos.*

*A lei de bases do ordenamento do território e do urbanismo apela à contenção dos perímetros urbanos.*

A presente Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS) é, portanto, o resultado do esforço de conjugação da reflexão iniciada em 2002, e dos documentos e pareceres entretanto produzidos, com as orientações e prioridades actuais em matéria de desenvolvimento sustentável, em particular com a Estratégia Europeia e com o Programa do Governo, bem como com os planos e programas de acção que dele decorrem. A presente ENDS cumpre, assim, a função que é própria das estratégias de desenvolvimento sustentável como referências para as diversas políticas sectoriais ou conjunturais, assumindo um horizonte de longo prazo e corporizando visões integradas do desenvolvimento, bem como uma dimensão internacional, que é hoje exigida pela natureza de muitos dos problemas e desafios em presença (ENDS, 2006, p. 12).

Em conjunto com o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), que constitui o quadro de referência estratégico de todo o sistema, os PROT definem as grandes opções de organização e desenvolvimento do território, promovem a integração das políticas sectoriais com incidência nas regiões e definem orientações para os diversos Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT), em particular os PDM.

De acordo com o artigo. 24º do DL n.º 380/99 alterado pelo DL 46/2009 de 20 de Fevereiro, o PNPOT define (juntamente com os planos regionais) o “quadro estratégico a desenvolver pelos planos municipais de ordenamento do território”, devendo estes definir a respectiva “política municipal de gestão territorial de acordo com as directrizes estabelecidas pelo programa nacional da política de ordenamento do território, pelos planos regionais de ordenamento do território e, sempre que existam, pelos planos intermunicipais de ordenamento do território”.

O Plano Operacional da Região Norte lança a iniciativa *NORTE 2015* insere-se no período de programação a nível europeu (2007-2013) e é uma iniciativa pública de desenvolvimento regional do Norte de Portugal pós-2006. O *NORTE 2015* constitui, assim, um programa de reflexão, debate e concertação prospectivos à escala regional, aberto à

sociedade civil, que integra numa nova visão global do desenvolvimento do Norte de Portugal as dinâmicas e as estratégias mais relevantes demonstradas por sectores e agentes da região.

O Plano Estratégico Nacional para o Desenvolvimento Rural (PENDR) estabelece as prioridades conjuntas da acção do FEADER e de cada Estado Membro, para o período de programação 2007-2013, conjugando as orientações estratégicas comunitárias e os seus objectivos específicos com as orientações de política nacional. Constitui, assim, o instrumento de referência para a preparação da programação do FEADER, sendo concretizado através dos subsequentes Programas de Desenvolvimento Rural (PDR).

#### 4.2.1. Objectivos Estratégicos: actividades económicas e do emprego

ENDS	PNPOT	PORN	PENDR	CMAF
Actividades agrícolas e florestais desenvolvidas em base sustentável, compatibilizadas com a Conservação da Natureza e a valorização da Paisagem	<p>Preservar as condições de exploração das produções agro-pecuárias de qualidade</p> <p>Garantir a concretização de reservas estratégicas de água</p> <p>Proteger os produtos regionais de qualidade, preservando os territórios e o quadro ambiental da sua produção</p>	<p>Requalificação, inovação e reforço das cadeias de valor nos sectores de especialização e exploração das fileiras vitivinícola, agro-pecuária e silvopastoril, com relevo especial para o desenvolvimento de “nichos de qualidade”;</p> <p>Desenvolvimento sustentável dos recursos florestais e dos espaços associados e ainda dos recursos cinegéticos, apícolas e aquícolas das águas interiores e, a melhoria da competitividade das indústrias florestais, promovendo a adequada organização e prevenção estrutural dos espaços florestais.</p>		<p>Fomentar o apoio aos agricultores, para um efectivo desenvolvimento da agricultura sustentável</p> <p>Construir novos caminhos agrícolas e florestais e recuperar os existentes</p>
<p>Dinamização da aprendizagem ao longo da vida aumentando os níveis habilitacionais e de qualificação</p> <p>Consolidação do Ensino Básico e expansão da educação e formação de nível secundário, garantindo a melhoria da qualificação de base</p>			<p>Melhorar a formação profissional e desenvolver serviços capacitando os activos para o desempenho da actividade</p>	(nada definido)
Dinâmica de emprego que promova a qualidade de vida no trabalho e a integração social		<p>Valorização económica de recursos endógenos em espaços de baixa densidade e diversificação da actividade económica dos territórios rurais</p> <p>Apoio à criação e consolidação de “clusters” emergentes e de empresas de base tecnológica em sectores que promovam interface com as competências e capacidades regionais em C&amp;T</p>	<p>Promover a diversificação da economia e do emprego em meio rural</p>	<p>Consolidar o papel da Empresa Municipal de Desenvolvimento (EDEAF) no incentivo à criação de postos de trabalho, através da atracção de investimento e parcerias (novos projectos empresariais)</p> <p>Ampliar a Zona Industrial de Alfândega da Fé, fomentando a fixação de novas indústrias</p> <p>Fomentar o apoio às empresas (indústrias e venda directa) ligadas ao sector agro-alimentar dos produtos locais de excelência</p> <p>Criar o Gabinete de Apoio à Criação de Emprego, incentivando o empreendedorismo e o investimento no concelho, como meio de fixar população no concelho</p>
			<p>Promover a melhoria da qualidade de vida nas zonas rurais</p>	(nada definido)

Constata-se que o município de Alfândega da Fé carece de medidas para a melhoria da qualidade de vida nas zonas rurais e na formação profissional de forma a desenvolver os serviços de forma a população activa deter conhecimentos para um melhor desempenho nas actividades económicas do concelho. De forma a colmatar estas carências e apresentar outras que possam ser relevantes para o incremento das actividades económicas do concelho, a equipa técnica do processo de revisão do PDM de Alfândega da Fé aponta para o concelho a *promoção da associatividade agrícola, das mostras agrícolas locais de produtos regionais e apoiar os produtores na aplicação do Código de Boas Práticas Agrícolas*<sup>38</sup>.

Além das medidas já acima definidas, destaco as seguintes medidas necessárias para o concelho de Alfândega da Fé:

- Aposta na qualificação e organização da oferta do comércio tradicional com espaços próprios;
- Ocupação plena das áreas industriais, infra-estruturas no sentido de criar novos postos de trabalho, para que se processe uma maior diversificação de base produtiva do concelho;
- Criação de um núcleo de apoio a novas empresas;
- Progressiva articulação entre os principais promotores de oferta formativa e o tecido económico;
- Fixação da população activa nas zonas rurais;
- Melhoria das condições de exercício das actividades agrícolas compatíveis com as características do suporte natural em que são desenvolvidas;
- Fomentar a ligação entre o tecido empresarial, o sector educativo e as entidades públicas.

---

<sup>38</sup> Volume I – Caracterização e Diagnóstico do Concelho de Alfândega da Fé, GeoAtributo, Lda. Março de 2010, p.275

#### 4.2.2. Objectivos Estratégicos: dinâmica urbana

PANCD	PNPOT	PORN	CMAF
Desenvolvimento regional, rural e local, como factor determinante da fixação das populações nas regiões mais susceptíveis à desertificação e à seca, e da diminuição das pressões humanas sobre as zonas mais densamente povoadas.	Estruturar o sistema urbano e reforçar o policentrismo.	Qualificação dos serviços colectivos territoriais de proximidade;  Promoção de operações integradas em zonas prioritárias de regeneração urbana.	Elaborar um Plano Municipal de Requalificação Habitacional das Zonas Antigas das localidades do concelho e iniciar os trabalhos de intervenção nesta área patrimonial;  Reconverter imóveis degradados para habitação a custos controlados, na Zona Antiga da sede do concelho e nas freguesias do concelho;  Apostar na eficiência da gestão urbanística municipal, através da total coordenação dos processos de licenciamento da urbanização e da edificação, de campanhas de regularização e legalização de instalações, de acções de sensibilização e da eficácia da fiscalização municipal;
	Reforçar o sistema urbano, potenciando os eixos ao longo do IP3 (Lamego-Régua, Vila Real e Chaves) e ao longo do IP4 (Vila Real-Mirandela-Bragança), incluindo centralidades potenciais num quadro de cooperação intermunicipal e de qualificação das cidades.		Requalificar a Via Norte (Cruzamento da E.N. 315 – Cemitério Municipal), a qual poderá vir a assumir o papel de estruturar a expansão do perímetro urbano da Vila nas suas imediações;  Transformar urbanisticamente a Praça do Município, assumindo-a como novo Centro Cívico;  Valorizar programaticamente o Parque Verde, a Fonte do Prado e o Jardim Municipal, constituindo um grande parque urbano, acessível e fomentador de actividades socioculturais e económicas;  Requalificar as quatro entradas da Vila;  Qualificar a Zona Antiga da Vila, abrangendo a recuperação e enquadramento urbanístico da Capela da Misericórdia, da Torre do relógio e do Largo D. Manuel I (antigo Largo da Portela);  Reformular todo o espaço público da Vila ao nível das condições de acessibilidade, no sentido de eliminar as barreiras arquitectónicas, da limpeza permanente e da correspondente valorização cívica;
			Reabilitar, tratar e consolidar urbanisticamente os espaços públicos e/ou colectivos existentes, sobretudo nas aldeias;  Qualificar espaços e equipamentos diversos no concelho;
			Proporcionar aos jovens o acesso à “habitação” (disponibilizando uma bolsa de moradias recuperadas) e à “educação” (desenvolvendo estratégias para combater o insucesso e o abandono escolar e a iliteracia);  Continuar a promover a fixação de população no concelho, através da concessão de subsídio aos jovens casais;  Construir o Bairro Residencial de Iniciativa Municipal, projecto pioneiro que contempla a criação de habitação especialmente destinada à população mais jovem, facilitando a sua fixação.

Apesar do município de Alfândega apontar várias medidas para o tema da urbanização e habitação, bem além dos definidos nos instrumentos de gestão territorial de hierarquia superior ao PDM, existem alguns objectivos que poderiam ser implementados no concelho. Assim, os objectivos específicos que proponho para o concelho de Alfândega da Fé ao nível da temática da urbanização são os seguintes:

- Qualificar espaços e equipamentos diversos e acessibilidades no concelho e integrar os distintos espaços da cidade;
- Qualificar e intensificar a integração da cidade na região envolvente assim como estimular a cooperação entre cidades da região envolvente para a valorização partilhada de recursos, potencialidades e conhecimento, valorizando os factores de diferenciação;
- Optimizar o potencial das infra-estruturas e equipamentos colectivos de identidade e referência urbana, numa perspectiva de rede;
- Consolidação de dinâmicas colectivas de desenvolvimento urbano centradas na inovação e no conhecimento, na promoção das condições de atracção e fixação de actividades inovadoras, recursos humanos qualificados e profissionais criativos;
- Qualificar o ambiente urbano e os factores determinantes da qualidade de vida da população;
- Melhoria da acessibilidade e mobilidade, promovendo os modos de transporte favoráveis ao ambiente,
- Recuperação e qualificação do espaço público, incluindo mobiliário urbano e equipamento estruturante;
- Melhoria da qualidade visual da paisagem urbana;

## 5. Grandes problemas do PDM e da gestão municipal

Por fim, importa apresentar os principais entraves à eficácia da gestão territorial a nível municipal, um dos factos se deve, frequentemente, ao não enquadramento das políticas e instrumentos de hierarquia superior, de ser praticada apenas pontualmente (ao ritmo dos ciclos políticos e sob a pressão dos actos eleitorais), de incidir quase exclusivamente sobre motivações individuais (ou por inexistência de planificação de nível geral, ou por desrespeito a essa planificação), e de não incorporar as noções de flexibilidade e margem negocial.

“Uma das críticas mais frequentes em relação ao processo de OT é o tempo de elaboração e aprovação dos instrumentos de gestão territorial, que os torna desajustados e desactualizados quando entram em vigor.

O governo dá atenção prioritária à melhoria do sistema de planeamento e gestão territorial na base da conjugação dos critérios de simplificação e eficiência.

As medidas que irão ser adoptadas permitirão encurtar o tempo de elaboração e aprovação dos planos, em particular dos PDM, sem prejudicar a sua eficácia e o pleno exercício dos direitos de participação por parte dos representantes dos interesses económicos, sociais, culturais e ambientais. Estão já consagradas e parcialmente especificadas no programa de acção do PNPOT e assentarão, nomeadamente, na agilização e na antecipação temporal dos procedimentos de consulta pública e de concertação” (REDE PORTUGUESA LEADER+; 2006, p. 6). No caso em estudo, as alterações recentes reduziram o tempo na elaboração do PDM.

Margarida Pereira (2003, p. 197) alude que, “a experiência de duas décadas evidencia limitações que urge ultrapassar com a revisão dos planos. Tendo como referencia uma avaliação empírica dos resultados (elaboração e da execução), apresentam-se contributos metodológicos a integrar no novo ciclo de planeamento.

O PDM é reconhecido como um instrumento essencial ao ordenamento do território. Embora o planeamento municipal não deva ficar a ele circunscrito, esta figura de plano, pela sua natureza e abrangência territorial, deve constituir a matriz de articulação das políticas de desenvolvimento e ordenamento municipais.

A revisão dos PDM deve envolver um esforço colectivo para melhorar os resultados do ciclo anterior, assumindo os êxitos e os erros e procurando novos caminhos para problemas cada vez mais complexos. Num contexto de competitividade crescente, os municípios têm de liderar um projecto de transformação dos seus territórios, retirando partido dos seus recursos, enfrentando constrangimentos, desenvolvendo diversas formas de cooperação. A incerteza que comanda o tempo actual obriga a uma atenção redobrada na implementação do plano, exigindo



aos a reorganização dos serviços capaz de responder com qualidades às exigências do presente e do futuro”.

O Relatório: Avaliação da Execução do Plano Director Municipal e Caracterização da Evolução das Condições Económicas, Sociais, Culturais e Ambientais que determinaram a respectiva revisão (Setembro 2008, p. 8), refere para o município de Alfândega da Fé, o facto de que recentemente, “tornou-se comum os eleitos locais decidirem e programarem de maneira mais ou menos intuitiva e inspirada, confiantes no seu conhecimento do terreno, sendo que muitas vezes o apoio técnico apenas é solicitado para apoiar decisões já tomadas, quando deveria ser uma componente importante do processo de decisão.

São exemplos de decisões e hábitos praticados pelos executivos municipais, de grande impacto no ordenamento do território, sem qualquer tipo de atenção ao plano em vigor:

- mandar expandir a rede de água e saneamento para fora dos perímetros urbanos delimitados pelo PDM;
- adquirir terrenos situados fora dos perímetros urbanos com o objectivo de os destinar à construção de equipamentos (desportivos, depósitos ou outros);
- pedir ao GAT projectos de novos arruamentos, sem existir um estudo prévio de planeamento urbano, quer ao nível da viabilidade da expansão urbana, quer da sua conveniente programação.

Lutar contra estes e outros fenómenos, no âmbito dos serviços técnicos municipais, é uma tarefa muito complicada porque isolada profissionalmente e sem apoio na sociedade civil, tanto mais dificultada perante a permissividade do PDM em vigor.

Deste modo, a mera actividade de licenciamento urbanístico municipal, cumprindo todos os (muitos) formalismos legais, apenas garante a gestão corrente das actividades de urbanização e edificação, mas em nada garante um correcto ordenamento territorial e urbano – é aprovado e licenciado tudo “aquilo” que cumpre a legislação aplicável, independentemente da sua adequabilidade e qualidade estética, presidido pela anuência do PDM em vigor”.

No mesmo relatório do município é ainda referida, “a tendência preconizada pela actualidade, também a dar os primeiros passos em Alfândega da Fé, é a passagem do *Município Providência* para o *Município Regulador*, na medida em que a “governança” local passe a assentar na substituição do processo de decisão vertical (decisões unilaterais), por uma relação horizontal de interacções (diálogo, participação, compromisso recíproco), com intervenção activa de várias organizações de interesse local e através da interacção entre agentes públicos e privados. Neste processo, cabe aos eleitores locais a função de mediação e arbitragem dos interesses locais, visando o interesse público”.

O PDM apesar das carências que possa ter, acabou por ser o primeiro instrumento de ordenamento e planeamento válido e eficaz, que veio disciplinar o território, quer em termos de ocupação urbana, quer em termos de outras actividades económicas, embora neste campo de acção disciplinadora do Plano se constata a deficiência atrás apontada. Efectuando uma apreciação geral ao PDM em vigor podemos salientar a existência de três problemas ou condicionantes gerais:

- a base cartográfica utilizada;
- a organização do regulamento;
- a relação entre o PDM e outros planos de ordenamento do território.

De acordo com o Arqt.º Rui Martins Gonçalves, as principais dificuldades encontradas ao longo do trabalho elaborado do processo de revisão do PDM de AF, baseia-se essencialmente na falta de interesse político na evolução do processo. A Dr.ª Marta Oliveira, aponta ainda que normalmente o grande problema é a cartografia de base, as associações de municípios compram as cartografias a empresas, tem critérios e metodologia diferentes para concelhos que até são vizinhos, o que dificulta bastante depois o processo. Os técnicos de AF apercebem-se das falhas da cartografia, mas também no limite existem sempre constrangimentos orçamentais, os presidentes de Câmara não dão a mesma importância a comprar uma nova cartografia ou a fazer uma infra-estrutura para o concelho (a REN e RAN são as maiores e os processos mais longos). Pois, no âmbito do estágio, deparei-me com essa situação em que a grande dificuldade nos processos de revisão vem, essencialmente, das bases cartográficas. A qualidade destas cartografias é por vezes muito discutível, o que depois obriga as equipas a necessitarem de mais tempo de trabalho de campo e a recorrer a outras informações para se poder justificar as opções.

“Relativamente ao regulamento, a sua forma labiríntica de organização com várias remissões para diversos artigos e disposições regulamentares confusas, tornam a sua leitura pouco clara. O Plano Director Municipal fica de certa forma incompleto na sua execução. A lógica do Plano Director Municipal apontava para as Unidades Operativas de Planeamento, e isso implicaria a elaboração de diversos planos de urbanização e planos de pormenor” (Rocha, 2009, p. 106). No entanto, não existe um plano de urbanização aprovado ou em elaboração no concelho de Alfândega da Fé, apenas um plano de pormenor para a Zona Industrial de Alfândega da Fé, ratificado pela Portaria n.º 288/1996, de 24 de Julho e o facto do PDM remeter tantas vezes para os planos de hierarquia inferior não permitiu uma eficaz gestão do ordenamento.

## CONCLUSÃO

Em Portugal o planeamento do território desenvolveu-se a partir de 1990, depois da obrigatoriedade imposta aos municípios de possuírem os documentos reguladores. Com a nova legislação de OT (Lei de Bases de Ordenamento do Território e de Urbanismo e o RJGT - Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial) é nos instrumentos estratégicos nela criados, principalmente os Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT), que se dão orientações para a revisão dos PDM. A Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo, Lei n.º. 48/98, de 11 de Agosto, alterada pela Lei n.º. 54/2007, de 31 de Agosto veio instituir o que entendeu designar por um sistema de gestão territorial (sistema de ordenamento do território e de urbanismo) assente em instrumentos de planeamento estruturados em três níveis distintos: nacional, regional e municipal.

O ordenamento do território não começou por ser uma acção planeada, mas foi surgindo como resultado das necessidades das populações e dos territórios. A seguinte constatação, preocupa-se igualmente com a localização física das várias actividades, tais como aeroportos, infra-estruturas, equipamentos colectivos e património, e coordena as várias actividades com preocupações que vão além da sua localização, tendo em consideração questões de desenvolvimento económico, social, político e ambiental. Procura assim corrigir as desigualdades geradas ao longo dos anos entre as várias regiões de um país, mas que as suas realizações não se podem concretizar em curtos espaços de tempo.

Com o novo diploma confere-se maior celeridade à aprovação dos planos, reduzindo prazos de consulta, parecer e decisão. Nos últimos 10 anos assistimos a profundas mudanças nas políticas agro-florestais. O ordenamento territorial integrado, atendendo nomeadamente à gestão dos recursos hídricos, deve ocupar um lugar de relevo nos PDM.

O que se pretende agora é que o solo com características marcadamente urbanas fique confinado a esse uso e o mesmo para o rural. Através da nova legislação, o objectivo é que não se perpetuem as "confusões" de ordenamento que caracterizam o nosso território/ paisagem.

A elaboração do PDM deverá, idealmente, ter em consideração a procura de situações de equilíbrio entre a preservação do ambiente, a melhoria da qualidade ambiental e o necessário desenvolvimento económico e urbano do concelho, procurando corresponder às expectativas da população.

Os Planos Municipais de Ordenamento ao reflectirem a estratégia de desenvolvimento económico e social adoptada pelo executivo camarário e, por conseguinte, se afirmarem como elemento orientador da actividade, quer da Administração Pública (Central e Local), quer das entidades privadas, desempenham um papel crucial na implementação da estratégia de

desenvolvimento local promovido pelas autarquias. O processo de revisão, que este resulte da cooperação entre a administração local, os municípios, as associações de defesa do ambiente, os representantes dos sectores produtivos, entre outros, não esquecendo os promotores potencialmente interessados em investir no concelho

As dificuldades existentes no processo de elaboração na 1.ª geração de PDM, prendem-se essencialmente por, dificuldades de formulação de objectivos por parte dos municípios, em parte resultante da falta de planos de nível superior que dessem uma perspectiva da sub-região em que o município se inseria, por exemplo os PROT, como impunha a lei, as dificuldades na articulação com a actividade de gestão urbanística do município, em parte devido ao facto de o PDM ser elaborado por equipas exteriores às Câmaras Municipais, superado em alguns casos com a reestruturação dos serviços e com a opção por equipas mistas, a pouca operacionalidade das comissões de acompanhamento, a insuficiente flexibilidade do conteúdo técnico dos PDM e do seu processo de elaboração – explicam o escasso numero de planos concluídos e em elaboração.

A 1.ª geração do PDM de Alfândega da Fé traduziu-se num formulário sem grande validade nem conteúdo, que serviu para pouco mais que legitimar a acção administrativa da autarquia, dispensando os planos de maior detalhe. As disposições ineficazes deste planeamento municipal contribuíram para más decisões por parte de políticos, os técnicos e os promotores privados sobre o território, originando uma utilização adulterada de um plano sem estratégias de operacionalidade e eficácia na gestão urbanística.

Segundo o Relatório: Avaliação da Execução do Plano Director Municipal e Caracterização da Evolução das Condições Económicas, Sociais, Culturais e Ambientais que determinaram a respectiva revisão (Setembro 2008, p.6), “na 2.ª geração de PDM um factor de carácter técnico determinante são as bases de dados cartográficos, qualificadas sob o ponto de vista temático e do rigor, e assentes na evolução dos suportes informáticos”. Assim, um Sistema de Informação Geográfica (SIG) municipal e a cartografia digital constituem mais-valias que importam também ao serviço da monitorização, no mesmo modo que tem por desafio alcançar a disponibilidade dos conteúdos e dos mecanismos de participação do público, de avaliação dos planos, além da componente ambiental e urbanística, a estratégia de desenvolvimento dos municípios seja claramente apontada neste importante instrumento de planeamento. De um modo geral, os Planos Directores Municipais não foram planos estratégicos ao serviço de um modelo de desenvolvimento assumido para os municípios e regiões, de forma dinâmica, acabando por ser, em muitos aspectos, um instrumento de disposições administrativas para definir a classificação do uso e a capacidade construtiva atribuída a cada zona.

Portanto, seria normal e vantajoso que uns Planos valorizassem a vertente estratégica, outros a gestão do território e outros as questões infra-estruturais, desde que essa opção correspondesse a uma compreensão profunda dos problemas e das realidades locais.

Nas últimas décadas assistiu-se a um conjunto de transformações tecnológicas, económicas, sociais e políticas que tem influenciado as configurações territoriais do sistema urbano. Destas transformações resultaram alguns problemas como o despovoamento nos centros históricos, que atravessam em muitos casos processos paralelos de terciarização, de desertificação, de abandono e degradação, assim como processo acelerado de degradação de património edificado, em vastas zonas dos centros urbanos associado a inexistência de estímulos de mercado a reabilitação urbana. Como refere João Carlos Rodrigues da Rocha (2009, p. 2), “as transformações socioeconómicas, as alterações nas estruturas do povoamento, o aumento da taxa de motorização e melhoria de acessibilidades, o mercado imobiliário e as práticas especulativas, as delimitações das áreas classificadas nos planos territoriais, são factores preponderantes no (des)ordenamento do território”.

Estas transformações tem constituído um grande desafio para o ordenamento do território e para o desenvolvimento urbano, uma vez que ocorreram, em modificações no modo de apropriação do espaço e abandono de espaço consolidado. E sendo o principal objecto e finalidade do planeamento e gestão do território o de ordenamento territorial, significando esta expressão a análise da distribuição dos locais destinados a habitação e a actividades produtivas e outras num dado espaço, bem como das formas de utilização pelos diversos agentes envolvidos.

O processo de crescimento das aglomerações urbanas, associado ao alargamento dos perímetros urbanos, permitiram configurar tecidos urbanos com um padrão mais disperso e descontínuo, muito dependente das acessibilidades e do modo de transporte individual. Para além da disseminação do transporte individual, outros factores estiveram na origem do crescimento da urbanização extensiva, nomeadamente: políticas de generalização do acesso ao crédito para compra de habitação que implicitamente desencorajaram a renovação do parque habitacional existente; investimento público em estradas e auto-estradas; prevalência de abordagens funcionais do desenvolvimento urbano, promotoras da separação entre zonas residenciais e restantes usos dos solos.

Contudo, como explica Sidónio Pardal (2000) citado por João Carlos Rodrigues da Rocha (2009, p. 121) “o estabelecimento de perímetros urbanos, por si, não impede o crescimento desordenado, a fragmentação e o amorfismo do tecido urbano. Se a sua intenção era controlar a urbanização – ocupação contida as áreas localizadas no seu interior – o que se verifica e que as construções ocorrem de igual forma no seu exterior, retirando a eficácia como conceito e como instrumento de ordenamento do território”.

Constata-se, assim, que para a criação de meios urbanos sólidos e atractivos, não basta a definição de políticas de contenção de espalhamento físico, através da delimitação de perímetros urbanos nas cartas de ordenamento do PDM.

A metodologia proposta para a revisão do PDM reforça a componente estratégica neste plano de ordenamento e procura assegurar um modelo de ordenamento que seja a tradução espacial de um projecto de desenvolvimento ancorado numa estratégia partilhada com os principais actores do território. Sobre os procedimentos tem-se como fundamental que a autarquia adopte uma gestão pró-activa, suportada na cooperação com os agentes locais, no cumprimento das acções da sua responsabilidade, pois quando a Administração não cumpre, aumentam as dificuldades para impor regras aos particulares e na implementação de uma estrutura de acompanhamento para divulgação da evolução de indicadores a serem transmitidos à população local, aos investidores, aos agentes sociais e culturais), informando das dinâmicas instaladas e das divergências face ao previsto, co-responsabilizando-os no processo.

A procura de um projecto territorial coerente, ancorado nos princípios da sustentabilidade e a sua aplicação ao serviço da comunidade local, é pois, o próximo desafio do planeamento municipal. Todavia, os PDM têm de se adaptar a diferentes especificidades territoriais e ser complementados com outros instrumentos de planeamento.

Hoje, admite-se que o espaço rural, pela sua funcionalidade e estrutura, tem um potencial de desenvolvimento. Constata-se que cada vez mais, as áreas rurais foram, são e sempre serão um potencial de desenvolvimento: é ver as políticas agrícolas, florestais, de ordenamento, de protecção ambiental e até mesmo o turismo cada vez mais virado para o "rural".

Alfândega da Fé caracteriza-se por sofrer uma evolução demográfica regressiva que se traduz inevitavelmente num envelhecimento acelerado da população, numa diminuição da ocupação e aproveitamento do território e na própria desestruturação do sistema produtivo. Toda esta situação constitui, pelas suas repercussões, um dos principais obstáculos para o desenvolvimento económico e social do concelho. O meio urbano, em virtude dos serviços criados, tem ancorado população, assistindo-se, nas áreas de cariz marcadamente rural à contínua perda de população, o que leva a novas reconfigurações espaciais e socioeconómicas. Neste sentido, regista-se um processo de expansão (ainda que ligeira) dos aglomerados urbanos, nomeadamente na sede do concelho, em torno das principais vias de comunicação, com o progressivo desaparecimento das funções rurais.

No presente processo de revisão do PDM de Alfândega da Fé surge interesse no meio urbano como potencial para o concelho, com especial destaque à reabilitação do edificado e melhoria nas infra-estruturas e equipamentos colectivos importantes ao bom funcionamento do sistema urbano e uma das principais formas de fixar população. A agricultura representa um peso

predominante no concelho no qual a economia local assenta, predominantemente, nas produções de azeite, cereja, amêndoa, a que se junta o comércio e os serviços de turismo, que apresentam tendências de crescimento.

Conclui-se também que, é fundamental para o Plano salvaguardar propostas ajustadas à realidade local (à inserção geográfica, ao território, aos actores, aos recursos), dar mais importância a um modelo de ordenamento suportado na gestão criteriosa dos recursos escassos (em particular do solo e da água), na prevenção de riscos naturais previsíveis (por exemplo ocupação de áreas inundáveis) e na preservação da qualidade ambiental. O concelho de Alfândega da Fé carece de um equilíbrio entre o desenvolvimento urbano (de expansão e de regeneração), o desenvolvimento rural, a preservação dos espaços afectos às actividades agrícola e florestal, a protecção dos espaços naturais, redes de equipamentos sociais e das paisagens e assim seria essencial este ponto ser melhorado no conteúdo do PDM, assim como uma relação ajustada entre emprego, habitação e condições de mobilidade; integração da estrutura ecológica municipal na estratégia de desenvolvimento.

O Relatório: Avaliação da Execução do Plano Director Municipal e Caracterização da Evolução das Condições Económicas, Sociais, Culturais e Ambientais que determinaram a respectiva revisão (Setembro 2008, p. 23), em vez de ser um plano negativo — que se limita a definir os locais onde se pode ou não construir e urbanizar — o PDM deve tratar de forma sistemática, contínua e integrada as competências municipais, não apenas as que têm uma vertente física e territorial, mas também as de carácter económico e cultural, e programar as principais linhas de actuação dos serviços municipais.

Talvez o planeamento necessário deva adoptar cenários de recuperação e estabilização dos espaços territoriais, considerando um forte abrandamento das dinâmicas de crescimento. A excepção poderá ser o sector do turismo, no caso das políticas neste domínio assumirem uma visão estratégica que cativa uma procura internacional de alto nível que se fidelize aos produtos nacionais.

Há que referir que, apesar do conjunto de debilidades e incongruências que ferem o PDM em vigor, a gestão urbanística é assessorada tecnicamente e minimamente ordenada e controlada, situação que não acontece com a maioria das demais áreas da gestão autárquica, por exemplo, as vias de comunicação, as redes de águas e esgotos, a construção de equipamentos municipais, etc.

Ainda que com condições naturais excepcionais, Alfândega da Fé possui disfunções ambientais e urbanísticas que põem em causa a qualidade dos sítios, dos ecossistemas e dos territórios. O passivo ambiental, o saneamento básico, a localização de actividades e de infra-estruturas em áreas não vocacionadas para essas funções, a degradação urbanística, o consumo de território pelas áreas urbanas desordenadas e fragmentadas são fenómenos que devem ser

combatidos. É crucial inverter as tendências existentes, nomeadamente, promovendo a contenção, a requalificação urbanística e a estabilização das áreas e das actividades agrícolas e florestais, bem como a promoção de medidas que vão ao encontro das políticas de educação ambiental.



## POSFÁCIO

Finalmente, são enunciadas as principais competências adquiridas com a experiência do estágio curricular assim como os conhecimentos transmitidos nas disciplinas no decorrer do 1º ciclo e na sua maioria no decorrer do 2º ciclo do curso de Gestão de Território e Urbanismo, no quais foram úteis ao longo do estágio. Importa também apresentar a relevância desta experiência para um maior enriquecimento da minha formação académica.

Este estágio permitiu o desempenho de funções de carácter profissional relevantes e a aplicação prática de conhecimentos teóricos e práticos adquiridos na parte curricular do Mestrado de Gestão do Território e Urbanismo. Este período de estágio foi bastante positivo, para mim, pois representou o primeiro contacto com o mundo empresarial, portanto foram muitos os conhecimentos que adquiri.

Para a realização do estágio na GeoAtributo, Lda., foram bastante importantes os conhecimentos transmitidos nas disciplinas que integram o primeiro ciclo do curso de Geografia e os seminários do 2º ciclo. Os conhecimentos e aprendizagens adquiridos durante as aulas de Portugal: Ordenamento e Desenvolvimento do Território, Seminário em Fundamentos do Planeamento Territorial Seminário em Sistemas para o Planeamento Territorial: uma perspectiva internacional, Seminário de Especialização – Desenvolvimento Regional e Ordenamento do Território foram bastante importantes, na medida em que foi desenvolvido um trabalho semelhante àquele realizado na empresa que me acolheu. Na GeoAtributo, Lda. utilizei a metodologia e bibliografia utilizada durante estas aulas para a elaboração das análises de diagnóstico e caracterização do concelho do concelho em estudo durante o estágio.

As aulas são apenas a base do trabalho realizado, em que surgem por vezes situações inesperadas, que necessitam ser solucionadas. Das competências que já possuía e que aprofundei na GeoAtributo, Lda. são de destacar: a capacidade de comunicação, a capacidade de adquirir/assimilar rapidamente novos conhecimentos, a facilidade de adaptação a novos ambiente, de comunicar facilmente com as pessoas da empresa, o sentido de responsabilidade e de ética profissional. Não se criam competências sem que haja conhecimento, ou seja, é necessário saber o que fazer e o porquê de fazer algo. Para além de conhecimentos, é também fundamental que existam capacidades, ou seja, saber como fazer.

Durante a realização do estágio na GeoAtributo, Lda. desenvolvi um vasto conjunto de competências, conseguindo aprofundar outras que penso já possuir, no entanto, muitas outras ficaram por adquirir. Durante o estágio na GeoAtributo, Lda. foi colocada ao meu dispor toda a informação disponível na empresa. A autonomia na realização de tarefas foi outra competência adquirida. Nem sempre é possível ter uma pessoa ao nosso lado para nos auxiliar na realização

das tarefas, ser autónomo é outra competência bastante relevante na prática empresarial. Outra competência relevante foi a aptidão de adquirir conhecimentos relativos à profissão, na faculdade durante o curso adquirimos muita informação, no mundo profissional é necessário adquirir informação relevante à função desempenhada de forma rápida e eficaz para que possamos produzir resultados.

O estágio realizado na GeoAtributo, Lda. foi muito gratificante, na medida em que, durante os três meses na empresa pude trabalhar numa área que me agrada bastante, estudos de caracterização no âmbito do processo de revisão de PDM, no entanto, tive também a oportunidade de colaborar na elaboração de objectivos estratégicos onde pude perceber quais os procedimentos interno da GeoAtributo, Lda. na realização dos estudos de caracterização e diagnostico e poder fazer parte do processo de revisão de um Plano Director Municipal. Até ao início do estágio não tinha contactado com um processo de revisão de um PDM.

Por fim, de uma forma geral as principais dificuldades encontradas ao longo do estágio, foi basicamente o não cumprimento da 4ª e última fase que estava proposto ser feito devido à falta de tempo e impossibilidade de iniciar a temática definida para esta tarefa (definição dos critérios de sustentabilidade para avaliar a implementação dos objectivos).

## BIBLIOGRAFIA

- ANMP (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS PORTUGUESES) (2003), *Conferência – Ordenamento do território e revisão dos PDM*. Associação Nacional de Municípios Portugueses, Figueira da Foz, Julho de 2003. Luís Ramos e José Carlos Fernandes, Grupo de Estudos Territoriais, Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, pp.3-10.
- BRAS, Catherine; BOURGEAT, Serge; BAUD, Pascal (2007), *Dicionário de Geografia*, Plátano-Edições Técnicas, p.262.
- CÂMARAS VERDES (2003), *Jornal do Ambiente e Energia*, nº100, Janeiro de 2003, p.3.
- CARVALHO, Jorge (2003), *Ordenar a cidade*, Coimbra, Ed. Quarteto.
- CEMAT (Conferência Europeia de Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território) (2000) *Princípios orientadores para o desenvolvimento territorial sustentável do Continente Europeu*, 7, [www.dgotdu.pt/ceemat/site%20CEMAT/PODTSCE.pdf](http://www.dgotdu.pt/ceemat/site%20CEMAT/PODTSCE.pdf) (acedido em 2 de Novembro de 2009)
- DGOTDU – Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (2000), *Vocabulário do ordenamento do território*, Lisboa, p. 122.
- GALVÃO, Sofia (2008), *Repensar o planeamento local: que soluções para a rigidez das normas dos planos municipais?*, in Seminário Os dez anos da lei de bases da política de ordenamento do território e urbanismo – Génese e evolução do sistema de gestão territorial, 1998-2008. AdUrbem, p.3.
- GASPAR, Jorge (1995), *O novo Ordenamento do Território - Geografia e valores*, Centro de Estudos Geográficos. Universidade de Lisboa, Março de 1995, p.5.
- MAFRA, Francisco; DA SILVA, J. Amado (2004) – *Planeamento e Gestão do Território*, SPI – Sociedade Portuguesa de Inovação, Porto 2004, pp.63-65.

- MATOS, António de Jesus Fernandes de (2000), *O planeamento como instrumento do desenvolvimento local*, Universidade da Beira Interior - Departamento de Gestão e Economia, Covilhã, 2000, pp.17-46.
- MERLIN, Pierre, CHOAY, Françoise (1996) – *Dictionnaire de L’Urbanisme et de L’Aménagement*. Paris, ed. Presses Universitaires de France,, p.35.
- LOBO, Manuel Costa e al (1990), *Normas Urbanísticas*, Volume I - Princípios e Conceitos Fundamentais. DGOT – UTL – 1990, p.213.
- LOBO, Manuel Costa; DUARTE, Paula (2003), *Planos Directores Municipais em Fase de Transição*, Cadernos INA, N°7, Oeiras, Instituto Nacional de Administração, pp. 7 e 8.
- LOBO, Manuel Costa (2009), *Smart Cities/Smart People – Guiding – Ideas*, in Proceedings REAL CORP 2009: Cities 3.0 – smart, sustainable, integrative. Strategies, concepts and technologies for planning the urban future, (CD-ROM) (ISBN: 978- 39502139-6-6), pp. 809-817.
- LOPES, Hugo Manuel Lopes (1997), *Considerações sobre o ordenamento do território*, Revista Millenium n.º 7 Julho de 1997 in [http://www.ipv.pt/millenium/ect7\\_hmsp.htm](http://www.ipv.pt/millenium/ect7_hmsp.htm) (acedido em 19 de Abril de 2010).
- OLIVEIRA, Fernanda Paula (2002), *Direito de Ordenamento do Território*, Cadernos do CEDOUA, Coimbra, Ed.Almedina, p.11.
- OLIVEIRA, Fernanda Paula (2003), *Planeamento e Gestão Urbanística*, em Urbanismo – Revista da Associação dos Urbanistas Portugueses, Ano 5, Primavera 2003, 16-20.
- OLIVEIRA, Fernanda Paula (2009), *Portugal: Território e Ordenamento*, Almedina, Coimbra, Fevereiro de 2009, p. 9-134.
- PARDAL, Sidónio (1994) – *O Plano de Pormenor Face à Normativa do PDM*. Comunicação apresentada nas VII Jornadas da SPU “A Gestão Pós-PDM”. Évora, Sociedade Portuguesa de Urbanistas, 24-26 de Novembro, p.4.

- PEREIRA, Margarida (2003), *Os próximos desafios do planeamento municipal - e-GEO* (Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional), Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa GeoINova 7, 2003, pp.181-197.
- PEREIRA, Margarida (2009), “*Desafios Contemporâneos do Ordenamento do Território: para uma Governabilidade Inteligente do(s) Território(s)*” – Prospectiva e Planeamento, Vol. 16–2009 1, *e-Geo* (Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional), Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, p. 79.
- PEREIRA, Margarida e CARRANCA, Maria Adelaide (2009), *Coesão territorial e governança: abordagem multi-escalar, Actas do VII Congresso da Geografia Portuguesa*. Coimbra, Edições da Universidade de Coimbra. (No Prelo).
- PINHO, Paulo (1996), *Desafios à forma e conteúdo dos PDM's, in Seminário Planos Directores Municipais - Que Planos para a próxima década*. Coimbra, ed. Comissão de Coordenação da Região Centro, 3 e 4 de Maio de 1996, p.139.
- PORTAS, Nuno, (1995), *Os Planos directores como instrumentos de regulação in Sociedade e Território*, nº 22, Edições Afrontamento, Setembro, p.22.
- REDE PORTUGUESA LEADER+ (2006), *Pessoas e lugares : caderno temático da rede Portuguesa LEADER+: ordenamento do território e desenvolvimento rural*, Lisboa 2006, pp.6-8.
- ROCHA, José Carlos Rodrigues (2009), *A Eficácia dos PDM no Controlo da Dispersão Urbana: O Caso do Município de Chaves*, Dissertação de Mestrado em Engenharia Civil, Departamento de Engenharias – Escola de Ciências e Tecnologia da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, Vila Real, Julho de 2009, pp. 2-121.
- SÁ, Manuel Fernandes (1996), *O passado e o futuro dos PDM – Algumas considerações, in Seminário Planos Directores Municipais - Que Planos para a próxima década*. Coimbra, ed. Comissão de Coordenação da Região Centro, 3 e 4 de Maio de 1996. p.38-40.
- SILVA, Carlos Nunes (1995), *O poder local e território. Análise geográfica das políticas Municipais, 1974-94*, Lisboa 1995, p. 254.

- SIMÕES, José Manuel (1996), *Reflexões sobre o futuro dos PDM's*, in *Seminário Planos Directores Municipais - Que Planos para a próxima década*. Coimbra, ed. Comissão de Coordenação da Região Centro, 3 e 4 de Maio de 1996, p.149.
- SIMÕES, José Manuel (2007), *Ordenamento Municipal e Desenvolvimento Local: uma reflexão*, Inforgeo, Julho 2007, p.39-48.
- SOARES, Luís Jorge Bruno Soares (1996), *Do DL 69/90 a um novo ciclo do Ordenamento do Território*, in “*Planos Directores Municipais – Que planos para a próxima década*”, Coimbra, Maio de 1996, p.17.

#### **Documentos da Câmara Municipal de Alfândega da Fé:**

- Acta da 2ª Reunião Plenária da Comissão de Acompanhamento da revisão do PDM de Alfândega da Fé, Porto, 24 de Novembro de 2009.
- CMAF (2008), *Relatório da Avaliação da Execução do Plano Director Municipal e Caracterização da Evolução das Condições Económicas, Sociais, Culturais e Ambientais que determinam a respectiva revisão*, Divisão de Urbanismo, Sector de Planeamento e Ambiente, Alfândega da Fé, Setembro de 2008.
- *Volume I – Caracterização e Diagnóstico do Concelho de Alfândega da Fé*, GeoAtributo, Lda. Março de 2010.

### **Documentos legais:**

- Decreto-Lei n.º46/2009 de 20 de Fevereiro – que altera o Decreto-Lei n.º380/99
- ENDS – Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável
- Decreto-Lei 380/99, de 22 de Setembro – Estabelece o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial
- Lei 48/98 de 11 de Agosto – Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo
- Portaria n.º1474/2007 de 16 de Novembro - Regula a constituição, a composição e o funcionamento da Comissão de Acompanhamento (CA) da elaboração e da revisão do Plano Director Municipal
- PENDR – Plano Estratégico Nacional para o Desenvolvimento Rural
- PNPOT – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território
- PROT-N – Plano Regional de Ordenamento do Território do Norte
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 103/94, foi aprovado pela Assembleia Municipal de Alfândega da Fé, em 16 de Julho de 1994 o Plano Director Municipal

### **Sites consultados:**

- [www.cm-alfandegadafe.pt](http://www.cm-alfandegadafe.pt) – sito da Câmara Municipal de Alfândega da Fé (acedido em 25 de Setembro de 2009).
- [www.geoatributo.pt](http://www.geoatributo.pt) – sito da empresa GeoAtributo, Lda (acedido em 14 de Setembro de 2009).
- [www.dgotdu.pt](http://www.dgotdu.pt) – sito da Direcção Geral de Ordenamento Território e Desenvolvimento Urbano (acedido em 1 de Outubro de 2009).
- [www.ine.pt](http://www.ine.pt) – sitio do Instituto Nacional de Estatística (acedido em 1 de Outubro de 2009).
- [www.iefp.pt](http://www.iefp.pt) – sitio do Instituto Emprego e Formação Profissional (acedido em 6 de Outubro de 2009).
- [www.apg.pt](http://www.apg.pt) – sitio da Associação Portuguesa de Geógrafos (acedido em 15 de Dezembro de 2009).
- [www.ccdr-norte.pt](http://www.ccdr-norte.pt) – sitio da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (acedido em 17 de Fevereiro de 2010).
- [www.ccdrc.pt](http://www.ccdrc.pt) - sitio da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (acedido em 20 de Junho de 2010).
- <http://www.gppaa.min-agricultura.pt/drural/> - sitio do Gabinete de Planeamento e Políticas do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (acedido em 11 de Outubro de 2010).

# ANEXOS



## ANEXO A: TAREFAS DESENVOLVIDAS NA GEOATRIBUTO, LDA.

GEOATRIBUTO - CONSULTADORIA E INFORMAÇÃO PARA O PLANEAMENTO E  
ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO, Lda.

Rua Fundação Calouste Gulbenkian n.º 200/ 242  
4710 - 394 Braga

### Contactos:

Tel [+351] 253 615 157

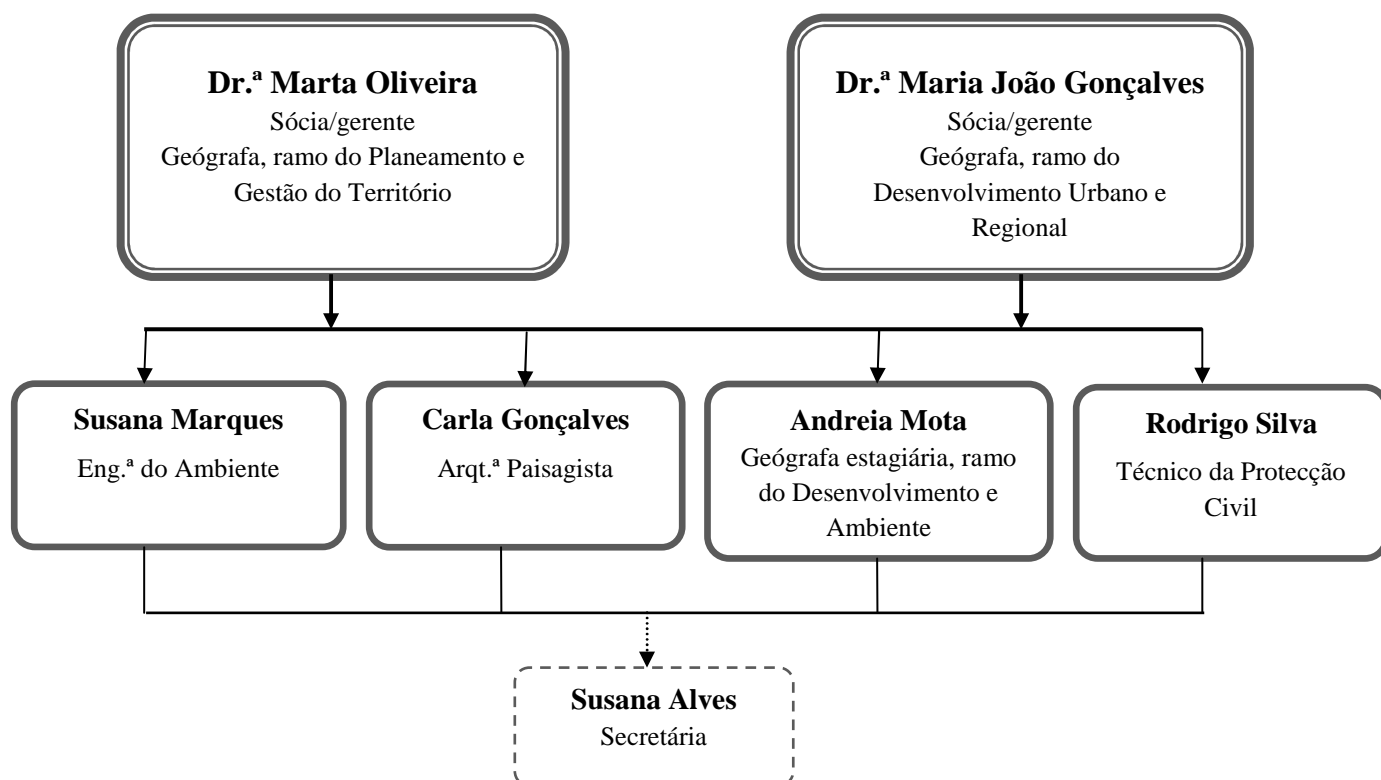
Tel [+351] 969 657 222

Fax [+351] 253 615 152

E-mail: [geoatributo@geoatributo.com](mailto:geoatributo@geoatributo.com)

Site: [www.geoatributo.pt](http://www.geoatributo.pt)

### Recursos humanos e organização interna



O plano de trabalho do estágio baseou-se na caracterização da realidade concelhia de Alfândega da Fé, com o intuito de permitir um diagnóstico actual e fiel, que constituirá o suporte para a definição do modelo territorial futuro, assim como na elaboração dos objectivos e das estratégias de desenvolvimento e de ordenamento do território a prosseguir ou a implementar. As tarefas desenvolvidas no âmbito do estágio foram as seguintes:

➤ 1ª fase - Breve enquadramento metodológico da temática

Inicialmente, foi feita uma aferição dos instrumentos de gestão territorial, no âmbito nacional, regional e municipal. E por conseguinte, uma articulação do modelo de organização municipal do território com os demais instrumentos de gestão territorial aplicáveis.

➤ 2ª fase - Participação na elaboração dos estudos de diagnóstico, com a definição do quadro de referência actual para o concelho em estudo

Nesta segunda fase do estágio pretendia-se a realização de uma definição e caracterização da área de intervenção para o concelho em estudo, em que me coube proceder a uma caracterização geral actividades económicas e emprego para o concelho em estudo, procedendo-se a um enquadramento nas NUT I - Continente, NUT II - Norte e NUT III – Alto Trás-os-Montes, e igualmente às freguesias do concelho de forma a se perceber a realidade concelhia, contrapondo com a realidade regional e nacional. De seguida caracterizou-se a dinâmica urbana, na qual identificaram-se as redes urbanas, as tipologia das áreas urbanas, análise comparativa da evolução do edificado, rede urbana/perímetro urbanos, condições de reconversão das áreas urbanas de génese ilegal.

Como nota, para a realização destes estudos de caracterização e diagnóstico foram utilizados dados do INE e do MTSS/ IEF.

➤ 3ª fase - Definição dos objectivos de desenvolvimento estratégico a adoptar no contexto da revisão do PDM

Após a realização das análises de diagnóstico e caracterização, procedeu-se à elaboração de sínteses de caracterização das temáticas elaboradas na 2ª fase do trabalho, e posteriormente elaborou-se análises SWOT para elaboração do quadro de ordenamento, permitindo delinear apostas nos pontos positivos e estabelecer estratégias para minimizar e atenuar os aspectos negativos, identificando aptidões, potencialidades e para seguidamente se definir orientações estratégias para o concelho, referências aos usos múltiplos possíveis.

As estratégias de implementação foram realizadas com base no GOP 2008 e PORN 2007-2013 e também através da Carta Educativa, do Relatório de Alteração do PDM de AF, e ainda através, do Relatório de Factores Críticos para a Decisão e Relatório de Avaliação da Execução do PDM e Caracterização da Evolução das Condições Económicas, Sociais, Culturais e Ambientais realizadas pelo concelho de AF, em que se procedeu à definição das apostas e objectivos estratégicos para uma mais eficaz gestão, promoção e conservação do território, consequência directa dos factores chave de desenvolvimento identificados na fase anterior. Serão utilizados os objectivos estratégicos (do PORN) e específicos para o município de Alfândega da Fé, de acordo com as grandes temáticas abordadas nos capítulos de caracterização.

## **ANEXO B:**

### **Nota explicativa sobre a tramitação da elaboração/revisão do plano director municipal**

#### *Legislação de enquadramento*

A tramitação dos procedimentos exigíveis nos processos de elaboração e revisão de planos directores municipais (PDM) é regulada pelos seguintes diplomas legais:

- Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, com a redacção que lhe é conferida pelo Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de Dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro, que, no presente texto se designa por RJIGT (Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial).

#### *Fases*

A tramitação da elaboração e revisão de PDM implica o cumprimento de fases, cada uma constituída por um conjunto de procedimentos encadeados, desde a decisão inicial de elaborar ou rever o plano até ao seu depósito na DGOTDU, após a sua publicação. As fases, a seguir identificadas, e respectivos procedimentos são apresentados no presente texto e podem ser observados no diagrama anexo, onde estão também apresentados os prazos legais e as entidades competentes:

- Elaboração
- Participação pública
- Acompanhamento
- Concertação
- Discussão Pública
- Parecer Final
- Aprovação
- Ratificação
- Publicação
- Depósito e divulgação

### **1 - INÍCIO DA ELABORAÇÃO**

RJIGT, arts. 74º e 77º

A câmara municipal delibera a elaboração ou revisão do Plano, em reunião, obrigatoriamente pública, devendo estabelecer os respectivos prazo de elaboração e de participação preventiva e, previamente, identificar e ponderar os planos, programas e projectos com incidência na área do município, tanto os que existem como os que se encontram em preparação, de modo a assegurar as necessárias compatibilizações.

A deliberação é publicada na IIª Série do Diário da República e, simultaneamente, divulgada através da comunicação social, por avisos, e na respectiva página da Internet, dando lugar a um período, mínimo de 15 dias, de participação preventiva por parte dos cidadãos, para formulação de sugestões e pedidos de informação sobre a elaboração do plano.

## **2 - ACOMPANHAMENTO**

RJIGT, art. 75º

O acompanhamento da elaboração ou revisão dos PDM é assegurado por uma comissão de acompanhamento (CA), integrando:

- representantes dos serviços e entidades da administração directa ou indirecta do Estado ou das Regiões Autónomas;
- representantes do município;
- representantes de outras entidades públicas cuja participação seja aconselhável no âmbito do plano;
- representantes de entidades que, em virtude das suas responsabilidades ambientais específicas, possam interessar os efeitos ambientais resultantes da aplicação do plano.

A designação dos representantes dos serviços e entidades da administração directa ou indirecta do Estado e das Regiões Autónomas inclui a delegação ou subdelegação dos poderes para efeitos de vinculação daqueles serviços e entidades.

A câmara municipal comunica à CCDDR o teor da deliberação de elaborar ou rever o PDM e solicita a constituição da comissão de acompanhamento, no prazo de 30 dias.

A CA está obrigada a um acompanhamento assíduo e continuado dos trabalhos, devendo, no fim desta fase, apresentar um parecer escrito, assinado por todos os membros, com menção expressa da orientação defendida, que se pronuncia sobre os seguintes aspectos:

- O cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis;
- A compatibilidade ou conformidade da proposta de plano com os instrumentos de gestão territorial eficazes;
- O fundamento técnico das soluções defendidas pela Câmara Municipal.

A posição manifestada pelos representantes dos serviços e entidades da administração directa ou indirecta do Estado e das Regiões Autónomas no parecer final substitui os pareceres que aqueles serviços e entidades devessem emitir nos termos legais e regulamentares.

No caso de não concordância com a proposta do plano ou falta de tomada de posição, considera-se que o serviço ou entidade representada nada tem a opor à proposta do PDM se não manifestar a sua discordância nos 5 dias posteriores à comunicação do resultado da reunião que aprovou o parecer final.

## **3 - CONCERTAÇÃO**

RJIGT, art. 76º

O acompanhamento da elaboração da proposta de plano director municipal inclui a concertação com as entidades que, no decurso dos trabalhos da comissão de acompanhamento, formulem objecções às soluções definidas para o futuro plano.

Pode, no entanto, haver lugar a uma fase autónoma de concertação, promovida pela Câmara Municipal após a conclusão da elaboração da proposta de plano e emitido o parecer da CA, nos 20 dias subsequentes à emissão daquele parecer. Nesse período a Câmara Municipal pode promover a realização de reuniões de concertação com as entidades que, no âmbito da CA, hajam formalmente discordado das soluções do futuro plano, tendo em vista obter uma solução concertada que permita ultrapassar as objecções formuladas.

**Na sequência das decisões tomadas nas reuniões de concertação e atento o parecer da Comissão de Acompanhamento, a câmara municipal procede à reformulação do plano, caso se justifique.**

#### **4 - DISCUSSÃO PÚBLICA**

RJIGT, art. 77º

A câmara municipal procede ao anúncio de abertura do período de discussão pública através de aviso a publicar no Diário da República (IIª Série) e a divulgar na comunicação social e na respectiva página da Internet.

Deste aviso deve constar a indicação do período de discussão, das eventuais sessões públicas a que haja lugar e dos locais onde se encontra disponível a proposta, o respectivo relatório ambiental, o parecer da CA, os demais pareceres eventualmente emitidos e os resultados da concertação, quando houver lugar, bem como da forma como os interessados podem apresentar as suas reclamações, observações ou sugestões.

Salienta-se que, caso haja lugar à redelimitação da RAN ou da REN, a planta de condicionantes, a submeter à discussão pública, deverá conter a redelimitação da RAN, devidamente sancionada pela Comissão Regional da Reserva Agrícola, e a proposta de redelimitação da REN, a aprovar por RCM, anteriormente à aprovação do plano pela Assembleia Municipal.

O período de discussão pública não pode ser inferior a 30 dias úteis e deve ser anunciado com a antecedência mínima de 5 dias úteis.

A câmara municipal pondera as reclamações, observações, sugestões e pedidos de esclarecimento apresentados pelos particulares e fica obrigada a responder, por escrito, fundamentadamente, perante aqueles que invoquem, designadamente:

- A desconformidade com outros instrumentos de gestão territorial eficazes;
- A incompatibilidade com planos, programas e projectos que devessem ser ponderados em fase de elaboração;
- A desconformidade com disposições legais e regulamentares aplicáveis;
- A eventual lesão de direitos subjectivos.

Para além das respostas escritas, a câmara municipal pode, sempre que o considere necessário, promover o esclarecimento directo dos interessados.

Quando as reclamações, observações, sugestões ou pedidos de esclarecimento sejam subscritos por mais de 20 cidadãos, a câmara municipal deve promover a publicação das respostas em dois jornais diários e um regional, quando exista.

Findo o período de discussão pública, a câmara municipal pondera e divulga, através da comunicação social e da respectiva página da Internet, os resultados e elabora a versão final da proposta para aprovação.

#### **5 - PARECER FINAL DA CCDD**

RJIGT, art. 78.º

A câmara municipal remete à CCDD a versão final da proposta de plano para efeitos da emissão do parecer final.

A CCDD pode emitir o parecer no prazo de 10 dias, improrrogáveis, a notificar à Câmara Municipal e à Assembleia Municipal.

O parecer da CCDD não possui carácter vinculativo e incide sobre a conformidade com as disposições legais e regulamentares vigentes e a compatibilidade ou conformidade com os instrumentos de gestão territorial eficazes.

## **6 - APROVAÇÃO**

RJIGT, art.79.º

O plano, acompanhado do parecer da CA, é aprovado, pela assembleia municipal, em sessão pública, mediante proposta apresentada pela câmara municipal.

Sempre que haja lugar à redelimitação da REN, vale a pena recordar que esta Reserva deve ser aprovada por RCM anteriormente à deliberação da Assembleia Municipal que aprova o plano.

Caso o PDM seja compatível com o PROT e os Planos Sectoriais em vigor, a Câmara Municipal procede à publicação conforme o descrito Fonte: Gestão Territorial. Diagramas de procedimentos dos IGT, vs. 1.0/2007, www.dgotdu.pt. © DGOTDU

Caso o PDM não se seja compatível com o PROT ou Plano Sectorial em vigor, a Câmara municipal desencadeia o procedimento da ratificação conforme o descrito nos pontos 8 e 9.

## **7 - PUBLICAÇÃO E DEPÓSITO**

RJIGT, arts. 81.º, 148.º, 150.º, 151.º e 151.º-A

Após a aprovação do plano pela Assembleia Municipal, a Câmara Municipal remete para publicação, na IIª Série do Diário da República, a deliberação municipal que aprova o plano director municipal, o regulamento, a planta de ordenamento e a planta de condicionantes.

O prazo que medeia entre a data de aprovação e a data de publicação não pode ser superior a 3 meses.

Após a publicação a Câmara Municipal envia, no prazo de 15 dias, à DGOTDU para efeitos de depósito uma colecção completa das peças escritas e gráficas que constituem o conteúdo documental do PDM, bem como uma cópia autenticada da deliberação da Assembleia Municipal que aprova o plano, o respectivo relatório ambiental, os pareceres ou actas emitidos, quando a eles houver lugar, e o relatório de ponderação dos resultados da discussão pública.

Também após a publicação em Diário da República, a Câmara Municipal procede à publicação na respectiva página da Internet do plano e da declaração contendo os elementos referidos no artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de Junho e envia, a mesma declaração, à Agência Portuguesa do Ambiente, para efeitos de divulgação na sua página da Internet.

## **8 - RATIFICAÇÃO**

RJIGT, arts. 80.º e 81.º

A câmara municipal procede ao envio à CCDR do processo completo do plano, para efeitos de ratificação sempre que, no âmbito da elaboração e aprovação for suscitada pelos serviços e entidades com competências consultivas a incompatibilidade com plano sectorial ou com plano regional de ordenamento do território.

O pedido de ratificação é enviado ao Governo pela CCDR acompanhado de parecer fundamentado desta entidade.

A ratificação do PDM pelo Governo implica a revogação ou alteração das disposições constantes dos planos sectoriais ou do plano regional de ordenamento do território afectados, determinando a correspondente alteração dos elementos documentais afectados por forma a que traduzam a actualização da disciplina vigente.

O Governo pode proceder à ratificação parcial do PDM, aproveitando apenas a parte compatível com os planos sectorial ou regional de ordenamento do território

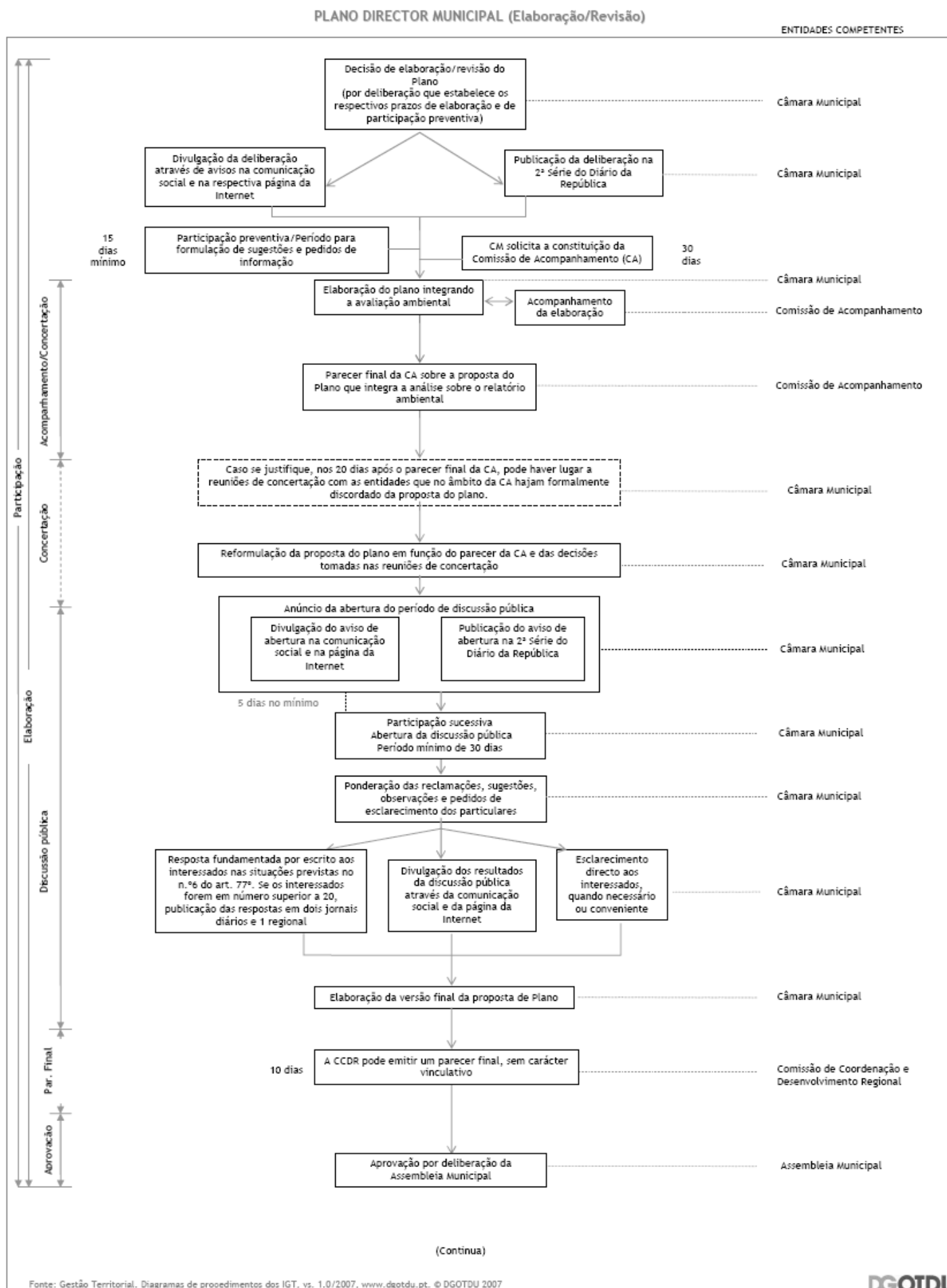
O Governo ratifica o plano, por resolução de Conselho de Ministros e procede à publicação da referida resolução e do plano em Diário da República (Iª série).

## **9- PUBLICAÇÃO E DEPÓSITO DOS PLANOS SUJEITOS A RATIFICAÇÃO**

Após a publicação da Resolução do Conselho de Ministros em Diário da República, a Câmara Municipal envia, no prazo de 15 dias, à DGOTDU para efeitos de depósito uma colecção completa das peças escritas e gráficas que constituem o conteúdo documental do PDM, bem como uma cópia autenticada da deliberação da Assembleia Municipal que aprova o plano, o respectivo relatório ambiental, os pareceres ou actas emitidos, quando a eles houver lugar, e o relatório de ponderação dos resultados da discussão pública.

Também após a publicação em Diário da República, a Câmara Municipal procede à publicação na respectiva página da Internet do plano e da declaração contendo os elementos referidos no artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de Junho e envia, a mesma declaração, à Agência Portuguesa do Ambiente, para efeitos de divulgação na sua página da Internet.

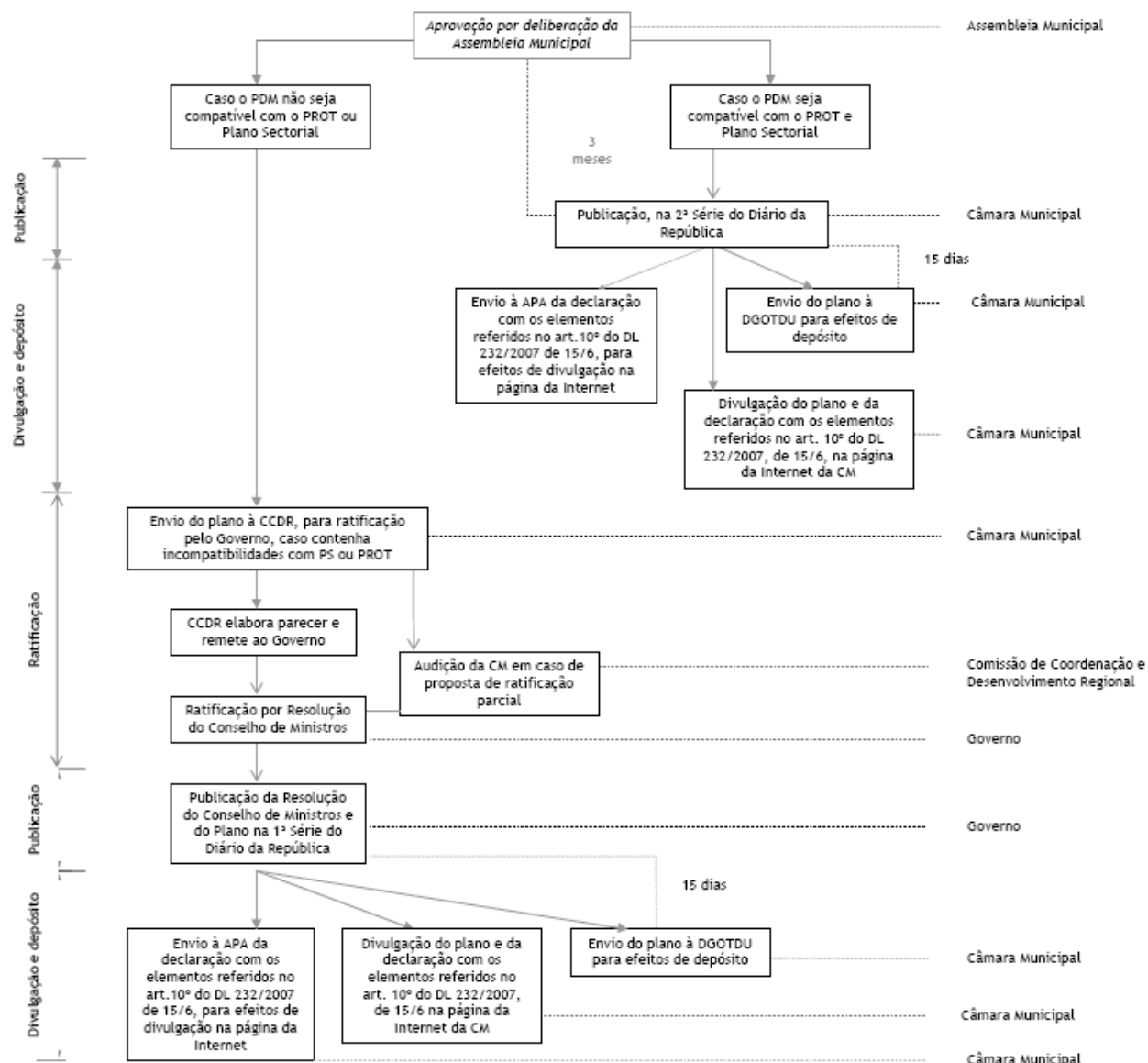
# ANEXO C : Diagrama de Procedimentos – Plano Director Municipal





# PLANO DIRECTOR MUNICIPAL (Elaboração/Revisão) (cont.)

ENTIDADES COMPETENTES



## **ANEXO D:**

### **Entrevista ao Chefe de Divisão de Urbanismo e Coordenador técnico da Câmara Municipal de Alfândega da Fé no processo de PDM Arqt.º Rui Martins Gonçalves (entrevista realizada a 24 de Fevereiro de 2010 em Alfândega da Fé)**

1. Como considera o nível de participação dos agentes envolvidos no processo de revisão do PDM do concelho de Alfândega da Fé (AF)?
2. De forma a compreender a importância do instrumento de gestão territorial, no caso o Plano Director Municipal, na sua opinião, o que acha essencial para um eficaz ordenamento e planeamento do território?
3. No que respeita à(s) estratégia(s) de ordenamento do território e modelo territorial, como foram esta(s) definida(s) para o concelho?
4. Na sua opinião, faz sentido os mesmo requisitos para a elaboração de um processo de revisão do PDM em cidades como Lisboa e Porto, serem os mesmos aplicados em concelhos como AF?
5. No decorrer da elaboração do processo de revisão do PDM de AF, que tipo de conflitos têm surgido com os índices de construção que vêm especificados no PDM?
6. Quais as principais dificuldades encontradas ao longo do trabalho elaborado do processo de revisão do PDM de AF?
7. Num contexto de segunda geração de PDM, que avaliação faz das mudanças introduzidas com a revisão? Estar-se-á a pensar numa nova estratégia para o planeamento?
8. Como foi delineada a definição da componente estratégica do Plano e a construção do modelo de ordenamento urbano?
9. De forma a proceder à tradução espacial das políticas municipais sectoriais, como tem sido estabelecida a articulação entre a equipa técnica da revisão do PDM de AF e os diversos serviços municipais com competências no ordenamento do território?

## **ANEXO E:**

### **Entrevista ao presidente Comissão de Acompanhamento (CA) da Revisão do PDM de Alfândega da Fé – Eng.º Luís Amorim - CCDDR-N (entrevista realizada a 18 de Março de 2010 no Porto)**

1. De forma a compreender a importância do instrumento de gestão territorial, no caso o Plano Director Municipal (PDM), o que destaca como essencial para um eficaz ordenamento e planeamento do território?
2. No que respeita à(s) estratégia(s) de ordenamento do território e modelo territorial, como foram esta(s) definida(s) para o concelho?
3. E qual é a visão que faz do concelho a nível nacional no que respeita às infra-estruturas existentes, serão suficientes para satisfazer as necessidades da população residente?
4. Como considera o nível de participação dos agentes envolvidos no processo de revisão do PDM do concelho de AF?
5. Durante o processo de revisão do PDM, de que forma tem vindo a ser promovido o acordo e articulação com os restantes instrumentos de gestão territorial de nível superior (PNPOT e PROT), assim como a compatibilização com outros planos, programas e projectos de interesse municipal?
6. Na sua opinião, faz sentido os mesmos requisitos para a elaboração de um processo de revisão do PDM em cidades como Lisboa e Porto, serem os mesmos aplicados em concelhos como AF?
7. Qual tem sido o papel da CA no processo de revisão do PDM de AF, no contexto de mediação de interesses públicos sectoriais e interesses dos promotores privados?
8. Num contexto de segunda geração de PDM, que avaliação faz das mudanças introduzidas com a revisão? Estar-se-á a pensar numa nova estratégia para o planeamento?

## **ANEXO F:**

### **Entrevista à sócia/gerente da empresa GeoAtributo, Lda. e coordenadora da equipa técnica no processo de PDM de AF – Dr.<sup>a</sup> Marta Oliveira (entrevista realizada a 19 de Março de 2010 em Braga)**

#### **Informações relevantes sobre a GeoAtributo, Lda.:**

1. Estrutura da empresa
2. Resenha histórica, data de constituição, capital social e CAE

#### **Participação no processo de revisão do PDM:**

1. De forma a compreender a importância do instrumento de gestão territorial, no caso o Plano Director Municipal, o que destaca como essencial para um eficaz ordenamento e planeamento do território, relativo ao concelho de Alfândega da Fé (AF)?
2. Como considera o nível de participação dos agentes envolvidos no processo de revisão do PDM do concelho de AF e como é que tem sido integrados no mesmo?
3. E de forma a proceder à tradução espacial das políticas municipais sectoriais, como tem sido estabelecida a articulação entre a equipa técnica da revisão do PDM de AF e os diversos serviços municipais com competências no ordenamento do território?
4. Na sua opinião, faz sentido os mesmos requisitos para a elaboração de um processo de revisão do PDM em cidades como Lisboa e Porto, serem os mesmos aplicados em concelhos como AF?
5. Este novo PDM foi procedido por algum estudo do estado do ordenamento do território do concelho e/ou avaliação do PDM anterior?
6. Como e quem definiu a estratégia de desenvolvimento do território para o concelho?
7. Qual é o aumento em hectares do solo urbano nesta proposta e como se justifica se estamos num declínio demográfico? E como se assegura a sustentabilidade do espaço rural?
8. Na sua opinião, existe uma necessidade efectiva de aumento do solo urbano e urbanizável ou pelo contrario, opta-se pelo controlo da expansão urbana através de processos de renovação/reabilitação/regeneração?
9. Quais as principais dificuldades encontradas ao longo do trabalho elaborado do processo de revisão do PDM de AF?
10. Num contexto de segunda geração de PDM, que avaliação faz das mudanças introduzidas com a revisão? Estar-se-á a pensar numa nova estratégia para o planeamento?

## ANEXO G:

### Membros da Comissão de Acompanhamento (CA) do Processo de Revisão do PDM de Alfândega da Fé

Entidade	Nome do Técnico	Morada	Telefone	Fax	E-mail
CCDR – (DSOT/DGOGET)	Eng. Luís Amorim (Presidente da CA)	Rua Rainha D. Estefânia n.º 251 4150 – 304 PORTO	22 543 39 88	22 607 304 4	<a href="mailto:luís.amorim@ccdr-n-pt">luís.amorim@ccdr-n-pt</a>
Câmara Municipal de Alfândega da Fé	Vice-presidente Eduardo Tavares	Praça do Município 5350-017 ALFÂNDEGA DA FÉ	279568120	279462619	<a href="mailto:arq.rui@portuhalmail.pt">arq.rui@portuhalmail.pt</a> (responsável técnico)
Assembleia Municipal de Alfândega da Fé	Dr. Júlio Cancela	Praça do Município 5350-017 ALFÂNDEGA DA FÉ	279568120	279462619	
IGESPAR IP (Trás-os- Montes)	Dr. Luís Pereira	Rua do Mercado – Edif. Carna, Loja 3 r/c, 5340-227 MACEDO DE CAVALEIROS	27425 550	278425550	<a href="mailto:luisp@ipa.min-cultura.pt">luisp@ipa.min-cultura.pt</a>
ARH – Norte	Eng.º Luís Afonso	Rua da Bandeira, 415 2º 4900-561 VIANA DO CASTELO	258800250/ 258800254	25800259	<a href="mailto:luismba@sapo.pt">luismba@sapo.pt</a> <a href="mailto:dsr.vianacastelo@ccdr-n.pt">dsr.vianacastelo@ccdr-n.pt</a>
DRE – Norte	Arq. Joaquim Coimbra	R. Direita do Viso, 120 4269-002 PORTO	22 619 2000	226192199	<a href="mailto:joaquimcoimbra@clix.pt">joaquimcoimbra@clix.pt</a>
Câmara Municipal de Mirandela	Eng.º Luís Beleza	Largo do Município 5370-288 MIRANDELA	278200200	2786265753	<a href="mailto:luís.beleza@cm-mirandela.pt">luís.beleza@cm-mirandela.pt</a>
Câmara Municipal de Macedo de Cavaleiros	Arq. Jorge Guerreiro	Jardim 1º de Maio 5340-218 MACEDO DE CAVALEIROS	278420420	2784426243	<a href="mailto:jguerreiro.mmacedo@mail.telepac.pt">jguerreiro.mmacedo@mail.telepac.pt</a>
Câmara Municipal de Mogadouro	Arqt.ª Alexandra Machado	Largo do Convento de São Francisco 5200-244 MOGADOURO	279340100	279341874	<a href="mailto:cmm.alexandra@mail.telepac.pt">cmm.alexandra@mail.telepac.pt</a>
Câmara Municipal de Torre de Moncorvo	Arqt.º Pedro Mascarenhas	Rua 13 de Fevereiro 5160-267 TORRE DE MONCORVO	279200220	279200240	<a href="mailto:pfr.mascarenhas@gmail.com">pfr.mascarenhas@gmail.com</a>
Câmara Municipal de Vila Flor	Eng.º António Gil	Av. Marechal Carmona 5360-303 VILA FLOR	278510100	278512380	<a href="mailto:cm.vila.flor@mail.telepac.pt">cm.vila.flor@mail.telepac.pt</a>
Direcção Regional da Cultura do Norte	Arqt.ª Carla Cruz Dr. Orlando Scusa	Casa de Ramalde Rua Igreja de Ramalde, n.º1 4715-011 PORTO	226197080	226179385	<a href="mailto:ccru@culturannorte.pt">ccru@culturannorte.pt</a> ; <a href="mailto:osousa@culturannorte.pt">osousa@culturannorte.pt</a>
DRAP – Norte	Eng.º Fernando Fernandes	Parque Florestal Duarte, 365, 1.º 4715-017 BRAGA	253206400	253206401	<a href="mailto:fernando.fernandes@drapn.min-agricultura.pt">fernando.fernandes@drapn.min-agricultura.pt</a>
AFN-DRFN – Unidade de Gestão Florestal do Nordeste Transmontano	Eng.º Anabela Possacos	Parque Florestal, 5300 BRAGANÇA	273329135	273323328	<a href="mailto:apossacos@afn.min-agricultura.pt">apossacos@afn.min-agricultura.pt</a>

<b>Entidade</b>	<b>Nome do Técnico</b>	<b>Morada</b>	<b>Telefone</b>	<b>Fax</b>	<b>E-mail</b>
Direcção Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural	Eng.º Vítor Freitas	EMAP/DGADR Av. Afonso Costa, 3 1919-002 LISBOA	218442360	218442357	<a href="mailto:vfreytas@dgadr.pt">vfreytas@dgadr.pt</a>
Direcção Geral de Energia e Geologia	Eng. Licínia Gamito	Av. 5 de Outubro, 8 1069 – 039 LISBOA	217922794	217922816	<a href="mailto:licinia.gamito@dgeg.pt">licinia.gamito@dgeg.pt</a>
EP – Estradas de Portugal, S.A Direcção de Estradas de Bragança	Eng.º Manuel Fernandes	Forte S. João de Deus 5300-280 BRAGANÇA	273310160	273331055	<a href="mailto:cordeiro.fernandes@estradasdeportugal.pt">cordeiro.fernandes@estradasdeportugal.pt</a>
ICNB – Parque Natural do Douro Internacional	Dr. António Monteiro	Rua Artur Costa nº1 6440 FIGUEIRA DE CASTELO RODRIGO	271313382	271313382	<a href="mailto:monteiroa@icn.pt">monteiroa@icn.pt</a>
ARS – Norte, IP	Arq. Daniel Couto	Rua Santa Catarina, 1288 4000-447 PORTO	22592142	225509815	<a href="mailto:fortuna@hotmail.com">fortuna@hotmail.com</a>
Instituto de Portugal – Turismo de Portugal, IP	Arq. António Barahona	Rua Ivone Silva, Lote 6 1050-124 LISBOA	217810000	217937537	<a href="mailto:antonio.barahona@turismodeportugal.pt">antonio.barahona@turismodeportugal.pt</a>
Direcção Regional de Educação do Norte	Dr. Manuel António Pires	Rua das Escolas 5340-215 MACEDO DE CAVALEIROS	278421804	278132381	<a href="mailto:manuel.pires@dren.min-edu.pt">manuel.pires@dren.min-edu.pt</a>
Autoridade Nacional de Protecção Civil – Comando Distrital de Operações de Socorro de Bragança	Eng. João Pinheiro	Largo de S. João Edifício do Governo Civil 5301-861 BRAGANÇA	273300240		<a href="mailto:joao.pinheiro@prociv.pt">joao.pinheiro@prociv.pt</a>